



Expertengruppe der Friedrich-Ebert-Stiftung

Das andere Demokratiedefizit

Wie die EU Demokratie in ihren Mitgliedstaaten schützen kann

Europa braucht Soziale Demokratie!

Warum wollen wir eigentlich Europa? Können wir den Bürger_innen die Chancen einer gemeinsamen sozialen Politik, einer starken Sozialen Demokratie in Europa aufzeigen? Das ist das Ziel des neuen Projekts der Friedrich-Ebert-Stiftung »Politik für Europa«. Zu zeigen, dass die europäische Integration demokratisch, wirtschaftlich-sozial und außenpolitisch zuverlässig gestaltet werden kann. Und muss!

Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Demokratisches Europa
- Wirtschafts- und Sozialpolitik in Europa
- Außen- und Sicherheitspolitik in Europa

In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen: Wir setzen bei den Sorgen der Bürger_innen an, identifizieren mit Entscheidungsträger_innen Positionen und machen alternative Politikansätze transparent. Wir debattieren mit Ihnen über eine »Politik für Europa«!

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier:

<http://www.fes.de/de/politik-fuer-europa-2017plus/>

Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- Politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft
- Politikberatung
- Internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern
- Begabtenförderung
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Matthias Jobelius, Leiter des Referats Mittel- und Osteuropa

Redaktion: Juliane Schulte, Referentin für Ostmitteleuropa

Inhalt

3	VORWORT
4	ZUSAMMENFASSUNG
6	1 EINLEITUNG: DEMOKRATISCHE RÜCKSCHRITTE UND MÄNGEL BESTEHENDER EU-ANSÄTZE
8	2 EINE BASIS SCHAFFEN: DEMOKRATIE-MONITORING IN MITGLIEDSTAATEN
8	2.1 Welche Probleme würde ein Monitoring-Mechanismus lösen?
9	2.2 Einwände gegen einen Monitoring-Mechanismus
9	2.3 Wie könnte ein Monitoringmechanismus aussehen?
9	2.3.1 Methodik und Reichweite eines denkbaren Mechanismus
10	2.3.2 Wer wäre zuständig?
12	2.3.3 Die Verfahrensweise beim Monitoring
12	2.4 Wer sollte den Mechanismus vorschlagen?
13	3 MIT WENN UND ABER: EU-MITTEL AN EUROPÄISCHE GRUNDWERTE KNÜPFEN
13	3.1 Die Debatte um die Einführung politischer Auflagen
14	3.2 Die Effektivität von Auflagen
15	3.3 Wie ein Konditionalitätsmechanismus aussehen könnte
15	3.4 Die Umsetzung des Konzepts
16	3.5 Risiken
17	4 VOR GERICHT ZIEHEN: DEMOKRATISCHE STANDARDS GERICHTLICH DURCHSETZEN
17	4.1 Hintergrund: Wie Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit Eingang in die EU-Debatten fanden
18	4.2 EU-Schutz von Grundrechten auf nationaler Ebene: Bestehende Instrumente
19	4.3 Argumente, warum die EU Rechtsstaatlichkeit auf nationaler Ebene durchsetzen sollte
20	4.4 Wie sich systematische Probleme hinsichtlich Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten mithilfe gerichtlicher Durchsetzung auf EU-Ebene beheben und verhindern ließen
21	4.5 Umsetzung

23	5	VON GRUND AUF: DIE ZIVILGESELLSCHAFT STÄRKEN
23	5.1	Das European Values Instrument (EVI)
24	5.1.1	Weshalb ist die jetzige Finanzierung unzureichend?
25	5.1.2	Ziele, Förderbereiche und Maßnahmen des European Values Instrument
25	5.1.3	Die Struktur des European Values Instrument
26	5.1.4	Bezugsberechtigte Empfänger
26	5.1.5	Der finanzielle Umfang des European Values Instrument
27	5.2	Sonderbeauftragte_r für die Zivilgesellschaft
27	5.3	Die Umsetzung der vorgeschlagenen Instrumente
29	6	GEGEN GLEICHSCHALTUNG UND DESINFORMATION: MEDIENFREIHEIT UND -PLURALISMUS SCHÜTZEN
29	6.1	Einleitung: Wie Medien die Demokratie prägen
30	6.2	Herausforderungen für Medienfreiheit und -Pluralismus in EU-Mitgliedstaaten und Instrumente zu ihrer Lösung
30	6.2.1	Die Vereinnahmung der Medien: Politische Einflussnahme, staatliche Finanzierung, Konzentration und Transparenz von Medieneigentum
31	6.2.2	Lückenhafter Schutz der Meinungsfreiheit: Der Mangel an einheitlichen Verleumdungsgesetzen
31	6.2.3	Einbußen beim Qualitätsjournalismus, Verbreitung von Desinformation (Fake News) und Hassrede
32	6.2.4	Die Aufgabe der Medien in der Demokratie verstehen: Die unterschätzte Bedeutung von Medienkompetenz
33	6.3	Schlussfolgerungen
35	7	EUROPÄISCHE PARTEIEN IN DIE VERANTWORTUNG NEHMEN: VON EU-EBENE AUS AUF NATIONALE PARTEIEN EINWIRKEN
35	7.1	Der Einfluss der europäischen Institutionen
35	7.1.1	Regelungen für Parteien auf europäischer Ebene
36	7.1.2	Sanktionierungsmechanismus
36	7.1.3	Neue Entwicklungen und Verbesserungsmöglichkeiten für den Sanktionierungsmechanismus
37	7.2	Der potenzielle Einfluss europäischer politischer Parteien
37	7.2.1	Die EUPP: Noch keine echten Parteien
37	7.2.2	Die europäischen politischen Parteien – Macht schlägt Werte?
38	7.2.3	Empfehlungen: Wie europäische politische Parteien größeren Einfluss auf ihre Mitgliedsparteien ausüben könnten
40		ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS
41		LITERATUR
45		MITGLIEDER DER EXPERTENGRUPPE ZUR DEMOKRATIESICHERUNG IN EU-STAATEN

VORWORT

Die Europäische Union gründet auf den Werten der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte – lange schien diese freiheitliche Demokratie unbestritten. Doch in etlichen Mitgliedstaaten sind diese Werte unter Druck geraten. In letzter Zeit haben EU-Institutionen in der Verteidigung der Grundwerte zwar größeren Einsatz gezeigt und seitens der Mitgliedstaaten haben EU-Interventionen mehr Unterstützung erfahren; gleichzeitig haben sich die bestehenden Instrumente als noch immer unzureichend erwiesen.

Auf Verstöße gegen ihre Verträge muss die EU reagieren, nicht zuletzt, um die Rechtssicherheit von EU-Bürger_innen zu schützen: Aufgrund der starken gegenseitigen Abhängigkeit zwischen Mitgliedstaaten kann sich die Missachtung von EU-Grundsätzen in einem Land auch auf Bürger_innen anderer Länder auswirken. Weil die EU von Beitrittskandidaten und assoziierten Staaten erwartet, Auflagen zu demokratischen Normen und Rechtsstaatlichkeit zu erfüllen, geht es zusätzlich um die Glaubwürdigkeit der Union.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) setzt sich seit Jahrzehnten weltweit für die Demokratie ein. Somit hat sie allen Grund, zur Debatte um die Demokratiesicherung in der EU beizutragen. 2017 nutzte die FES ihr europaweites Netzwerk, um eine Gruppe anerkannter Expert_innen aus Politik und Wissenschaft zusammenzubringen. In einem offenen Brainstorming diskutierten sie, wie die EU ihre Grundwerte in den Mitgliedstaaten schützen und fördern könnte. In der Öffentlichkeit sind verschiedene Sanktionen diskutiert worden, aber die FES regte die Gruppe dazu an, auch Ideen zur Demokratieförderung in den EU-Mitgliedstaaten zu erörtern. Ein Teil der Ideen wurde weiter ausgearbeitet und wird nun hier vorgestellt. Aufgrund der ohnehin schwierigen Lage der EU konzentrierte sich die Gruppe auf realistische, d. h. sowohl politisch als auch technisch machbare Optionen. Wir hoffen, dass die relevanten Akteur_innen in Brüssel und in den nationalen Hauptstädten sie als zukünftige Handlungsoptionen in Erwägung ziehen. Im Kontext der Debatte um die Zukunft der EU, der Europawahl und den Verhandlungen über den EU-Haushalt nach 2020 sollten die nächsten zwei

Jahren dazu ausreichend Gelegenheit bieten. Bei allen Herausforderungen lässt sich hier auch eine Chance erkennen.

Den Mitgliedern der Expertengruppe möchten wir unsere Wertschätzung und Dankbarkeit aussprechen: Diese Publikation ist Ergebnis ihres intensiven und ergiebigen Austausches.¹ Die Teilnehmenden brachten wertvolle Ideen ein, nahmen Stellung zu den Vorschlägen der anderen und zeigten insgesamt großen Einsatz. Ein Verzeichnis aller Mitglieder findet sich auf Seite 45.

Insbesondere möchten wir all jenen danken, die in der Gruppe entwickelte Ideen schriftlich weiter ausarbeiteten; diese Publikation gründet auf ihren Beiträgen:

- Michael Meyer-Resende, Geschäftsführer, Democracy Reporting International (Demokratie-Monitoring in Mitgliedstaaten);
- Frithjof Ehm, bis 2017 Referent in der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission (EU-Mittel an europäische Grundwerte knüpfen);
- Miguel Poiares Maduro, Direktor, School of Transnational Governance, Europäisches Hochschulinstitut (EU-Mittel an europäische Grundwerte knüpfen; Demokratische Standards gerichtlich durchsetzen);
- Israel Butler, Head of Advocacy, Civil Liberties Union for Europe (Die Zivilgesellschaft stärken);
- Francesca Fanucci, Center for Media, Data and Society, Central European University (Medienfreiheit und -pluralismus schützen);
- Jo Leinen, MdEP, und Fabian Pescher, politischer Berater von Jo Leinen (Europäische Parteien in die Verantwortung nehmen).

Wir bedanken uns zudem beim FES-Europabüro in Brüssel für die Unterstützung beim Organisieren der zwei dortigen Workshops sowie bei unserem Moderator Dominik Cziesche für die Planung des Brainstormings.

¹ Selbstverständlich teilt nicht zwangsläufig die gesamte Expertengruppe alle der hier veröffentlichten Ansichten.

April 2018

Péter Balázs, Direktor des Center for European Neighborhood Studies, Central European University; Vorsitz der FES-Expertengruppe

Matthias Jobelius, Leiter des Referats Mittel- und Osteuropa, Friedrich-Ebert-Stiftung

Juliane Schulte, Koordinatorin dieses Projekts, Referat Mittel- und Osteuropa, Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Publikation gibt eine Reihe konkreter Empfehlungen, wie die EU in ihren Mitgliedstaaten die Demokratie schützen und fördern kann. Einige nationale Regierungen haben die in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union verankerten Grundwerte untergraben, indem sie die Exekutivgewalt übermäßig gestärkt und die Gewaltenteilung abgebaut haben. In anderen Mitgliedstaaten grassiert Korruption und die Medienfreiheit ist gefährdet. Populist_innen sind in ganz Europa auf dem Vormarsch und teilweise an Regierungen beteiligt. Bislang hat es die EU nicht geschafft, effektiv gegen Verletzungen demokratischer Normen in einzelnen EU-Staaten vorzugehen.

Als solide Grundlage für EU-Maßnahmen wird an dieser Stelle die Etablierung eines Monitoring-Mechanismus vorgeschlagen, um die Einhaltung demokratischer und rechtsstaatlicher Standards in EU-Mitgliedstaaten regelmäßig zu überprüfen. Um eine unnötig hohe Berichtspflicht zu vermeiden, sollte sich der Mechanismus nur auf solche Punkte konzentrieren, die zuvor im Dialog mit Regierungen, Oppositionsparteien, öffentlichen Institutionen, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen als potenziell strittig erkannt wurden. Das Monitoring könnte von der Venedig-Kommission des Europarates durchgeführt werden; alternativ kämen die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) oder ein zu diesem Zweck gegründetes Expertengremium infrage. Ergebnisse sollten auf nationaler wie auf EU-Ebene diskutiert werden, das Europäische Parlament könnte dementsprechende Entschlüsse fassen und der Rat den Monitoring-Bericht im Rahmen des jährlichen Dialogs über Rechtsstaatlichkeit besprechen.

In Diskussionen zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) nach 2020 wurde vorgeschlagen, dass die EU finanzielle Druckmittel einsetzen und die Achtung der europäischen Werte zur Kondition für EU-Zuweisungen machen sollte. Damit jedoch Nettoempfänger der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds nicht diskriminiert werden, sollten auch die allgemeinen EU-Programme auf diese Weise auflagegebunden sein. Das Konzept ließe sich durch eine Anpassung des entsprechenden Sekundärrechts umsetzen: Entweder müsste die Verordnung zu den jeweiligen Fonds angepasst werden oder die Verordnung des Rats über den nächsten MFR eindeutige Bedingungen enthalten.

Weiter erörtert diese Publikation die Möglichkeiten gerichtlicher Durchsetzung. Die Autoren argumentieren, dass sich ein schwerwiegender Verstoß gegen die EU-Grundwerte nicht nur innenpolitisch im betreffenden Mitgliedstaat auswirkt – weil auch zwangsläufig die Kapazität des jeweiligen Staates beeinträchtigt wird, EU-Recht zu befolgen, ist die Funktionsweise der gesamteuropäischen Rechtsordnung ebenso bedroht. In diesen Fällen sollte die Europäische Kommission die Möglichkeit haben, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den jeweiligen Staat einzuleiten. Stünden der Kommission bei systematischen Verstößen gegen die Grundwerte solche Verfahren zur Verfügung, hätte sie ein wichtiges juristisches Druckmittel gegenüber Mitgliedstaaten, die drohen, die Rechtsstaatlichkeit zu unterlaufen. Ein justizieller Mechanismus könnte die Debatte außerdem entpolitisieren.

Neben Sanktionsmöglichkeiten wird untersucht, inwieweit die EU in ihren Mitgliedstaaten demokratiefördernd wirken kann, indem sie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) unterstützt, die sich für die Förderung und den Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten einsetzen. Weil derzeit für diese NGOs keine ausreichenden Geldmittel – einschließlich EU-Mitteln – bereitgestellt werden, sollte die EU hier einen angemessenen ausgestatteten Fonds schaffen (auch European Values Instrument – EVI – genannt). Das EVI würde nicht nur Unterstützung für Advocacy-Maßnahmen bieten, sondern auch dafür, EU-Staaten auf das Einhalten europäischer und internationaler Maßstäbe hin zu überwachen, sowie in Gerichtsverfahren, öffentlicher Bildung, Förderung von unabhängigem und investigativem Journalismus und beim Kapazitätsaufbau. Zudem sollte die Europäische Kommission eine_n Sonderbeauftragte_n für die Zivilgesellschaft ernennen, an den NGO Einschränkungen melden könnten und der daraufhin entsprechende Maßnahmen ergreifen würde.

In der ganzen EU ist der Medienpluralismus bedroht. Diese Publikation gibt Empfehlungen, wie sich in diesem Bereich das Problem politischer Einflussnahme und Besitzkonzentration angehen ließe. Für jene Bereiche des Binnenmarkts, die sich auf Medienfreiheit und -pluralismus auswirken, sollte die EU-Kommission gemeinsame Mindestbestimmungen vorschlagen. EU-weit sollten Vorkehrungen zur Transparenz von staatlicher Finanzierung und Werbung in den Medien,

zu Medieneigentumsverhältnissen und -konzentration sowie Verleumdungsgesetze harmonisiert werden. Um Desinformation entgegenzuwirken, sollten Online-Foren und Social-Media-Unternehmen dem Europäischen Parlament über Maßnahmen gegen die Verbreitung von Fake News berichterstaten müssen. Darüber hinaus sollte die EU-Kommission Schulungsprojekte zu digitalem investigativem Journalismus finanzieren, die sich an nicht-hauptberufliche Journalist_innen, Aktivist_innen und Blogger_innen richten.

Zu guter Letzt müssen europäische Parteien in die Verantwortung genommen werden. Die EU-Institutionen können zwar keine Parteien auf Nationalebene regulieren oder sanktionieren, dies jedoch indirekt durch die Sanktionierung europäischer politischer Parteien (EuPP) erreichen. Aber größere Ressourcen sind vonnöten. Die neugegründete Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen sollte über ein Team verfügen, das ausschließlich das Verhalten von EuPP überwacht und bei Verstößen gegen die EU-Grundwerte Beweise sammelt. Die europäischen Parteienfamilien dürfen zwar Mitgliedsparteien sanktionieren oder sogar ausschließen, jedoch geschieht dies nur selten oder wirkt sich kaum aus. Der Einfluss der EuPP auf ihre Mitgliedsparteien würde wachsen, wenn sie mit transnationalen Listen um Mandate konkurrieren und politische Macht verteilen dürften. Strafen wären wirksamer, wenn die EuPP enger mit den jeweiligen EP-Fraktionen verknüpft würden. Die EuPP hätten wesentlich mehr Macht, wenn der Ausschluss aus einer europäischen Partei gleichbedeutend mit dem Ausschluss aus der entsprechenden EP-Fraktion wäre, da die Zugehörigkeit zu einer der großen Fraktionen ausschlaggebend für den Zugang zu Ressourcen, wichtigen Funktionen und legislativen Positionen ist. Zudem sollten die EuPP Sanktionskriterien formalisieren und ihre Entscheidungsfindung objektiver und unabhängiger von politischen Abwägungen gestalten. Die Nominierung ständiger Berichterstaten_innen würde Entscheidungen weiter untermauern und erforderliche Informationen aus erster Hand liefern.

1

EINLEITUNG: DEMOKRATISCHE RÜCKSCHRITTE UND MÄNGEL BESTEHENDER EU-ANSÄTZE

Durch die Verträge der Europäischen Union bekennen sich die Mitgliedstaaten zur Achtung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten. Auch die Kopenhagener Kriterien verlangen von Beitrittskandidaten, dass diese über funktionierende demokratische Institutionen verfügen sowie Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte achten. Doch es hat den Anschein, als wären diese grundlegenden Werte nicht mehr verpflichtend, wenn man erst einmal Mitglied ist: So werden in Polen und Ungarn demokratische Normen untergraben; die Regierungen dieser Länder haben ihre großen parlamentarischen Mehrheiten zu einer radikalen Umstrukturierung des Staates genutzt, sie bauen die Gewaltenteilung ab, stärken übermäßig die Exekutive und gefährden freiheitliche Werte. In anderen Mitgliedstaaten grassiert Korruption und die Medienfreiheit steht unter Druck. Populist_innen sind in der ganzen EU auf dem Vormarsch, stellen demokratische Werte infrage und sind teilweise an Regierungen beteiligt.

Während die EU von der Finanzkrise betroffenen Ländern Wirtschaftsreformen verordnen konnte, hat sie es bislang nicht geschafft, effektiv gegen Verletzungen demokratischer Normen in einzelnen Mitgliedstaaten vorzugehen. Aktuell erscheint es, als hätte die EU alle Mittel ausgeschöpft: Im Falle Polens – weder das erste noch das einzige Mitgliedsland, das die Rechtsstaatlichkeit infrage stellt – hat die Europäische Kommission erstmals einen 2014 eingeführten Frühwarnmechanismus ausgelöst, den »EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips«. Idee hierbei ist, sich im Dialog mit dem betreffenden EU-Mitglied frühzeitig mit Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit auseinanderzusetzen, um so eine Stufe vor der sog. »nuklearen Option« eines Verfahrens nach Artikel 7 zu schaffen. Im Falle Polens führte dieser Rechtsstaatsmechanismus jedoch zu keinen Ergebnissen und so leitete die Kommission das Artikel-7-Verfahren ein; hierdurch könnten letztendlich die Stimmrechte Polens im Rat suspendiert werden. Strafmaßnahmen gegen Polen würden jedoch eine kaum zu erwartende Einstimmigkeit im Rat erfordern. Artikel 7 mangelt es folglich an Glaubwürdigkeit, wodurch Sanktionen zur leeren Drohung werden. Doch welche anderen Instrumente stehen der EU zur Verfügung, um Demokratiedefiziten in Mitgliedstaaten entgegenzutreten?

Als Reaktion auf den Rechtsstaatsmechanismus der Kommission führte der Rat der Europäischen Union 2014 als ergänzenden Mechanismus den Dialog über Rechtsstaatlichkeit ein (Rat der Europäischen Union 2014). Dieser Ansatz unterscheidet sich von dem der EU-Kommission insofern, als er die Vorbehalte der Mitgliedstaaten gegenüber einer noch stärkeren Rolle für EU-Institutionen widerspiegelt. Es handelt sich um einen intergouvernementalen Ansatz, der einen jährlichen, gleichberechtigten Dialog zwischen den Mitgliedstaaten im Rat für Allgemeine Angelegenheiten vorsieht. Der Nutzen dieses Mechanismus ist jedoch fraglich: Die Themen werden im Voraus bestimmt und die EU-Staaten entscheiden selbst, welche rechtsstaatlichen Herausforderungen sie vorbringen möchten. Das Treffen bleibt insofern ohne Konsequenzen, als die Mitgliedsländer keine verbindlichen Empfehlungen erhalten. Weil die Diskussion nicht öffentlich ist, können problematische Mitgliedstaaten auch nicht durch öffentliches Anprangern unter Druck gesetzt werden. Des Weiteren ist der Dialog wenig formalisiert, wodurch viel vom Engagement der jeweiligen Präsidentschaft abhängt (Blauberger 2016: 290f.; Closa 2016: 32 ff.).

Alle der hier beschriebenen politischen Instrumente – Artikel 7, der Rechtsstaatsmechanismus der Kommission und der Dialog des Rates über Rechtsstaatlichkeit – haben signifikante Einschränkungen. Artikel 7 verfügt als einziges zumindest theoretisch über Zwangsgewalt. In der Praxis sind Sanktionen jedoch kaum zu erwarten. Es besteht auch ein justizielles Instrument, doch auch dieses hat seine Einschränkungen. Gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann die EU-Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleiten und beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) Klage gegen Mitgliedstaaten erheben. Dies bezieht sich jedoch nur auf Verstöße gegen konkretes EU-Recht, nicht gegen die EU-Werte im Allgemeinen. Gleichzeitig kann die Kommission Probleme der Rechtsstaatlichkeit oder Grundrechte durchaus mit konkretem EU-Recht verbinden, etwa mit der Gesetzgebung zum Binnenmarkt oder dem Wettbewerbsrecht. Im Falle Ungarns tat sie dies erfolgreich: Als Viktor Orbáns Regierung eine

Steuer auf private Fernsehsender einführt, argumentierte die Kommission, dass dies den Wettbewerb beeinträchtigt. Obgleich die Kommission gewann, löste die Abwendung dieser Steuer nicht das übergeordnete Problem, dass die ungarische Regierung den Medienpluralismus einschränkt (Blauberger 2016: 295).

Gegenwärtig scheinen keine angemessenen Instrumente zur Verfügung zu stehen, um das Problem demokratischer Rückschritte in EU-Staaten zu lösen. Aber zumindest erfährt das Problem selbst mittlerweile größere Aufmerksamkeit. Die wachsende Anzahl von Übergriffen auf das Rechtsstaatsprinzip in Mitgliedstaaten hat die EU-Kommission dazu gebracht, aktiver zu werden. Nach langem Zögern zeigt sie nun im Fall Polens größere Entschlossenheit, obgleich es ihr an dieser bei vergangenen ernsthaften Zwischenfällen gemangelt hatte. Gleichzeitig reagierte die Kommission allenfalls halbherzig auf eine Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Oktober 2016, die sie dazu anhielt, einen »EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte« einzurichten. Die Entschließung schlug einen Mechanismus mit präventiven wie korrektiven Elementen vor, der bestehende Instrumente einbinden sollte (Europäisches Parlament 2016). Dennoch kündigte die Kommission im »Fahrplan für eine enger vereinte, stärkere und demokratischere Union«, den Kommissionspräsident Juncker in seiner Rede zur Lage der Union im September 2017 vorstellte, zu Oktober 2018 eine Initiative zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der EU an (Europäische Kommission 2017). Im Hinblick auf die Mitgliedstaaten zählt der Umstand, dass der Rat für Allgemeine Angelegenheiten bei einem Treffen im Mai 2017 die Lage in Polen behandelte und die Kommission hierbei durch eine Mehrheit in ihrem Dialog mit Polen unterstützt wurde, als Erfolg. Gleichzeitig bleibt abzuwarten, wie sich die Situation im Laufe des Artikel-7-Verfahrens gegen Polen entwickeln wird. Einzelne Mitgliedsländer haben betont, wie wichtig die Werte der EU auch angesichts der Diskussionen über den Mehrjährigen Finanzrahmen nach 2020 sind. Sie haben vorgeschlagen, die Auszahlung von Finanzmitteln an die Befolgung des Rechtsstaatsprinzips zu koppeln. Zusätzlich bezeichnete Frankreichs Präsident Emmanuel Macron in seiner vielbeachteten Sorbonne-Rede zur Zukunft Europas die Werte der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit als einen der beiden Pfeiler der Union und als nicht verhandelbar (Staatspräsident der Französischen Republik 2017). Die Debatte in der Wissenschaft spiegelt die der Politik. Hier diskutieren vor allem Rechtswissenschaftlerinnen, wie sich das Rechtsstaatsprinzip mit juristischen Mitteln durchsetzen ließe, etwa ob sich Vertragsverletzungsverfahren oder auf Grundrechte bezogene individuelle Klagen vor nationalen Gerichten und dem Europäischen Gerichtshof besser nutzen ließen.

Diese Publikation möchte zur Debatte beitragen, indem sie Wege aufzeigt, wie die EU auf Verletzungen von Grundrechten in Mitgliedstaaten reagieren könnte. Für angemessene Reaktionen auf solche Verstöße braucht man klare Kriterien. Demnach schlagen wir als ersten Schritt einen Monitoring-Mechanismus vor, anhand

dessen regelmäßig überprüft würde, ob demokratische Normen und das Rechtsstaatsprinzip eingehalten werden (Kapitel 2). Zur Debatte um den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen trägt diese Publikation mit einer Ausführung bei, wie sich die Konditionalität von Finanzmitteln umsetzen ließe (Kapitel 3). Daneben erörtern wir die Möglichkeiten gerichtlicher Durchsetzung (Kapitel 4) ebenso wie Optionen, wie die EU in ihren Mitgliedstaaten Demokratie durch die Unterstützung der Zivilgesellschaft fördern (Kapitel 5) und den Medienpluralismus stärken kann (Kapitel 6). Zu guter Letzt kommt den europäischen Parteienfamilien eine wesentliche Rolle zu. So untersuchen wir, wie EU-Institutionen europäische politische Parteien regulieren und diese selbst auf problematische nationale Mitgliedsparteien einwirken können (Kapitel 7).

Die EU steht an einer kritischen Wegscheide. Durch Brexit-Votum, Migrationskrise und Wirtschafts- und Finanzkrise – die es alle noch zu bewältigen gilt – ist der Integrationsprozess zum Stillstand gekommen. Gleichzeitig sind sich die führenden Europapolitiker_innen des dringenden Reformbedarfs bewusst. Diese Gelegenheit muss genutzt werden. Mehrere Szenarien sind denkbar, auch ein differenziertes Europa, dessen Kern schneller als der Rest vorrückt. Doch im Hinblick auf die Demokratie darf es keine solche Differenzierung geben.

2

EINE BASIS SCHAFFEN: DEMOKRATIE-MONITORING IN MITGLIEDSTAATEN

AUF EINEN BLICK

- Regierungen von EU-Mitgliedstaaten, die mutmaßlich Demokratie und Rechtsstaatlichkeit untergraben, argumentieren in der Regel, ihre Maßnahmen stünden im Einklang mit demokratischen Normen und seien vergleichbar mit denen anderer Mitglieder. Sie beschuldigen die EU, willkürlich und selektiv vorzugehen.
- Ein systematischer, aber problembezogener Monitoring-Mechanismus zum Vergleich der Demokratie in allen Mitgliedstaaten würde das Problem der Selektivität angehen und eine Grundlage schaffen, um ernstzunehmende Probleme in einzelnen EU-Staaten auszumachen.
- Der Mechanismus sollte auf einer Reihe von Kriterien basieren, die in diesem Abschnitt vorgestellt werden. Doch anstatt jedes von ihnen in jedem Mitgliedstaat im Detail zu untersuchen, würde sich der Mechanismus nur auf jene Punkte konzentrieren, die zuvor im Dialog mit Regierungen, Oppositionsparteien, öffentlichen Institutionen, Zivilgesellschaft und internationalen Organisationen als potenziell strittig hervorgetreten sind.
- Das Monitoring könnte von der Venedig-Kommission des Europarates durchgeführt werden; alternativ kämen die Agentur der EU für Grundrechte oder ein zu diesem Zweck gegründetes Expertengremium infrage.
- Die Ergebnisse sollten auf nationaler und EU-Ebene diskutiert werden, das Europäische Parlament könnte dementsprechende Entschlüsse fassen und der Rat den Monitoring-Bericht im Rahmen des jährlichen Dialogs über Rechtsstaatlichkeit besprechen.

2.1 WELCHE PROBLEME WÜRD EIN MONITORING-MECHANISMUS LÖSEN?

Ein systematischer Monitoring-Mechanismus² in EU-Mitgliedstaaten würde drei wesentliche Probleme lösen. Regierungen von Mitgliedstaaten, die beschuldigt werden oder worden sind, eine demokratische Regierungsweise und die Rechtsstaatlichkeit in ihrem Land zu untergraben, argumentieren üblicherweise wie folgt:

- Ihre Maßnahmen entsprächen demokratischen Normen und seien mit denen anderer Mitgliedstaaten vergleichbar. Letzteres Argument haben Regierungen standardmäßig als Rechtfertigung ins Feld geführt.
- Die EU verfüge weder über die Legitimität noch eine rechtliche Grundlage für eine Intervention.
- Sie würden aus politischen Gründen und ungerechterweise ins Auge gefasst; die EU würde willkürlich und selektiv vorgehen.

Wenngleich diese Argumente in zahlreichen Studien widerlegt wurden (für eine ausführliche Analyse des Themas siehe Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments 2016), könnte ein systematisches Monitoring demokratischer Entwicklungen in allen Mitgliedstaaten auf diese Punkte wie folgt eingehen:

- Der Vergleich der Demokratie in sämtlichen EU-Staaten würde eine solidere Grundlage schaffen, um

² Diese Publikation versteht Demokratie gemäß Artikel 2 EUV als untrennbar mit dem Rechtsstaatsprinzip (insbesondere Teilung und Gleichgewicht der Gewalten und eine unabhängige Judikative) und den Menschenrechten (insbesondere politische Rechte) verbunden.

bedeutende Probleme in einem einzelnen Mitgliedsland zu erkennen. Auch Behauptungen, dass bestimmte rechtliche Mechanismen vergleichbar seien, ließen sich leichter erwidern – ein systematisches Monitoring würde verfassungsmäßige und rechtliche Zusammenhänge klarer erkennbar machen als eine mechanische Bezugnahme auf vereinzelte Artikel.

- Obgleich ein Monitoring-Mechanismus an sich keinen Rechtsgrund bilden würde, aus dem die EU sich in Fragen der Demokratie einschalten sollte (die EUV-Artikel enthalten bereits diese Argumente), würde er – gleichermaßen für alle Mitglieder geltend – trotzdem die Legitimität der EU in diesem Bereich stärken.
- Ein systematischer Monitoring-Mechanismus würde erhebliche Defizite in einem Mitgliedstaat durch die Abwesenheit solcher Defizite in anderen EU-Staaten klarer hervorheben und folglich auch den Vorwurf der Selektivität entkräften.

2.2 EINWÄNDE GEGEN EINEN MONITORING-MECHANISMUS

Über die Frage der Legitimität und Rechtsgrundlage hinaus bestehen zwei weitere Haupteinwände gegen einen Monitoring-Mechanismus. Zum einen gibt es für EU-Mitglieder bereits Überwachungsmechanismen zu Demokratiefragen. Jedoch sammelt keiner von ihnen relevante Daten auf systematische Art und Weise:

- Das EU-Justizbarometer sammelt Daten, die zu Teilen relevant für die Rechtsstaatlichkeit in einer Demokratie sind; wegen der quantitativen Ausrichtung wird jedoch nicht zwischen konkreten Herausforderungen unterschieden. Zudem sind weitere Aspekte der Demokratie – wie politische Teilhabe – nicht im Barometer enthalten.
- Der Europarat verfügt über mehrere Berichtsverfahren, die jedoch keine systematischen Informationen zum Stand der Demokratie in EU-Mitgliedstaaten liefern. So sammelt die Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) eher quantitative Daten, während sich die Venedig-Kommission mit spezifischen Fällen verfassungsrechtlicher Änderungen befasst (mehr zur Venedig-Kommission im Folgenden).
- Die OSZE betreibt zwar Wahlbeobachtung in manchen EU-Mitgliedstaaten, jedoch nicht auf systematische Art und Weise und in unterschiedlichem Ausmaß (vollständige und »eingeschränkte« Beobachtungsmissionen sowie »Bewertungsmissionen«). Die Ergebnisse der Beobachter sollen in ein umfassenderes Monitoring einfließen, stellen jedoch per se noch keine systematische Kontrolle dar. Die OSZE sammelt weitere Informationen und verfügt über Expertise zu einer Reihe relevanter Themen, wie etwa Versammlungsfreiheit, aber sie sammelt nicht systematisch Informationen oder Analysen zu EU-Mitgliedstaaten.

Der zweite Einwand ist eher praktischer Natur. Die EU-Staaten unterliegen schon jetzt umfangreichen Berichtspflichten, nicht nur gegenüber der EU, sondern auch einigen anderen Organisationen wie den UN-Vertragsüberwachungsorganen. Vielen Vertreter_innen von Mitgliedstaaten erscheint diese Berichtspflicht schon jetzt zu aufwendig und zu ressourcenintensiv, insbesondere für die vergleichsweise kleinen Regierungsverwaltungen der kleineren Mitglieder. Dieses legitime praktische Anliegen spricht für einen robusten und weniger detaillierten Mechanismus. Auch weil die EU nicht noch mehr Bürokratie schaffen will, wäre dies in ihrem Interesse.

Selbst wenn die Berichtspflicht nicht bei den Mitgliedsländern liegen würde, werden weitere Bedenken gegenüber ein detailliertes und systematisches Monitoring geltend gemacht; etwa, dass ein Zusammenführen der vielen bestehenden Instrumente und Daten eher auf »Alchemie« als eine wissenschaftliche Vorgehensweise hinauslaufen könnte (Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments 2016: Annex II, 110).

2.3 WIE KÖNNTE EIN MONITORING-MECHANISMUS AUSSEHEN?

2.3.1 METHODIK UND REICHWEITE EINES DENKBAREN MECHANISMUS

Wie erläutert sollte ein Monitoring-Mechanismus robust und in seinem Umfang begrenzt sein. Konzeptionell sollte er sich auf die wesentlichen Bestandteile einer Demokratie konzentrieren. In der UN-Generalversammlung stimmten alle Mitgliedstaaten für eine Definition von sieben »wesentlichen Elemente der Demokratie« (Vereinte Nationen 2005). Da die EU über kein eigenes Dokument zur Definition von Demokratie verfügt, bieten diese sieben Elemente einen nützlichen und maßgeblichen Rahmen; ein weiterer Vorteil wäre, dass sich die externe und interne Dimension der EU auf dieser Grundlage integrieren ließen. Die EU würde demnach das Rahmenwerk, dass sie außerhalb der Union unterstützt, auch auf ihre eigenen Mitglieder anwenden.

Die sieben Elemente sind:

- (i) Gewaltenteilung;
- (ii) die Unabhängigkeit der Justiz;
- (iii) ein pluralistisches System politischer Parteien und Organisationen;
- (iv) die Achtung der Rechtsstaatlichkeit;
- (v) Transparenz und Rechenschaftspflicht;
- (vi) freie, unabhängige und pluralistische Medien;
- (vii) die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten, etwa der Vereinigungsfreiheit und Meinungsfreiheit und dem Recht, bei freien Wahlen zu wählen und gewählt zu werden.

Diese Kriterien ließen sich auch aus einer Vielzahl anderer verbindlicher wie nicht verbindlicher Rechtsinstrumente ziehen, denen EU-Mitgliedstaaten unterliegen (die Europäische Menschenrechtskonvention, der Internationale Pakt über

bürgerliche und politische Rechte, Pflichten im Rahmen der OSZE). Aber nirgendwo sonst werden sie in einer Liste zusammengeführt (für eine Analyse hierzu vgl. Democracy Reporting International/Carter Center 2012). Die Kopenhagener Kriterien (»institutionelle Stabilität als Garantie für demokratische und rechtsstaatliche Ordnung, Wahrung der Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten«), die ein Land für die Aufnahme von EU-Beitrittsverhandlungen erfüllen muss, nutzen hier kaum als Referenzrahmen. Erstens fügen sie den rechtsverbindlichen Verpflichtungen nach Artikel 2 EUV nichts Neues hinzu. Zweitens würde so suggeriert, dass Fragen der Demokratie statt aller Mitgliedsländer lediglich jene Staaten betreffen, die der EU nach 1993 beitraten (als die Kriterien festgelegt wurden).

Wenngleich der Monitoring-Mechanismus systematisch alle Mitgliedsländer behandeln sollte, muss er nicht für jedes von ihnen ausgiebig alle sieben Elemente beschreiben und analysieren. Ein solches Unterfangen wäre enorm ressourcenintensiv und ohne größeren praktischen Wert – nichts würde offenbart, was nicht ohnehin bekannt wäre und worüber an anderer Stelle berichtet wird. Ursprung der Besorgnis um die Wahrung der Demokratie in den EU-Mitgliedstaaten sind schließlich nicht Bedenken gegenüber potenziellen Verstößen, die es zu entdecken gälte, sondern allgemein bekannte, kontroverse rechtliche und politische Maßnahmen nationaler Regierungen.

Das Monitoring sollte sich vielmehr nur auf jene Aspekte richten, die in einem Mitgliedstaat umstritten sind. Aus den oben genannten sieben Kriterien würde eine Checkliste erstellt, mit der sich strittige Punkte ermitteln ließen. Dies wäre die Grundlage für das Gespräch mit Regierungen, Oppositionsparteien, öffentlichen Einrichtungen, zivilgesellschaftlichen Vertreter_innen und internationalen Organisationen. Erstes Ziel wäre also zu ermitteln, welche Bereiche strittig oder unstrittig sind.

Zwischen EU und Mitgliedstaaten ohnehin schon strittige Punkte würden unter Berücksichtigung der Vorrechte der Europäischen Kommission und des Europäischen Gerichtshofs überwacht. Falls beispielsweise die Kommission bereits einen Dialog über Rechtsstaatlichkeit mit einem EU-Mitglied führt, sollte der Mechanismus nicht die Ergebnisse und Empfehlungen der Kommission neu bewerten, sondern sie hervorheben und potenziell mit weiteren zum Fall gehörigen Fakten ergänzen.

Ein Monitoring-Bericht sollte die Streitpunkte analysieren und bewerten. Prämisse des Fokus auf strittigen Punkten ist, dass kein einzelner EU-Staat so repressiv wäre, als dass bedeutende politische und gesellschaftliche Akteure Bedenken nicht frei äußern könnten. Solange diese Akteure keine konkreten Bedenken äußern, wäre es kaum sinnvoll, diese durch einen Monitoring-Mechanismus zu bewerten. Einfach gesagt: Solange sich in Dänemark niemand um das Niveau der Verfassungsjustiz sorgt, wäre es sinnlos, anhand eines Monitoring-Mechanismus detailliert das dänische Verfassungsjustizwesen zu analysieren.

Dieser Ansatz reflektiert die Logik des Subsidiaritätsprinzips: Solange ein politisches System nicht vollkommen manipuliert und repressiv ist, ist es für auf Nationalebene agierende Institutionen und Akteure einfacher, ernstliche Bedrohungen zu erkennen, als für ihre internationalen Pendanten. Es würde

WIE SÄHE DIES IN DER PRAXIS AUS?

Ein Beispiel:

In Deutschland äußern die parlamentarischen Oppositionsparteien keine ernste Besorgnis über den Zustand der Demokratie. Anliegen können vor das Bundesverfassungsgericht gebracht werden. Jedoch hat eine Partei, die Alternative für Deutschland, Bedenken über bestimmte Punkte geäußert, etwa die staatliche Rundfunkberichterstattung, die sie der Voreingenommenheit beschuldigt. Eine solche Partei würde gebeten, ihre Bedenken zu begründen und darzulegen, inwiefern innerstaatliche Mechanismen, etwa Verfassungs- oder Verwaltungsjustiz, das Problem nicht ausreichend bewältigen können.

Ein anderer Punkt, der in Deutschland genannt werden könnte, ist der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Wahlen. Das staatlich finanzierte Deutsche Institut für Menschenrechte hat Bedenken geäußert, dass das Stimmrecht dieser Menschen gesetzlich unzulässig eingeschränkt ist (Deutsches Institut für Menschenrechte 2016: 12). In Erwiderung hierauf könnte ein Monitoring-Gremium das Ausmaß des Problems bewerten und wie es sich mithilfe innerstaatlicher Mechanismen lösen ließe.

insoweit systematisch verfahren, als alle EU-Staaten am Dialog beteiligt wären. Es würde insofern unsystematisch verfahren, dass nicht sämtliche Aspekte demokratischer Staatsführung analysiert würden. Punkte, die in einem einzelnen Mitgliedstaat zu Besorgnis führen, könnten kurz in allen Mitgliedstaaten untersucht werden, um so eine Vergleichsbasis zu schaffen.

Ein solches System wäre vergleichbar mit der Empfehlung des EPRS, nämlich einem Mechanismus mit Schwerpunkt auf: »a contextual, qualitative assessment of data and a country-specific list of key issues, in order to grasp interrelations between data and the causalities behind them« (Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments 2016: 21). Der Hauptunterschied hierzu bestünde darin, dass sich die »list of key issues« aus Anliegen der wesentlichen Akteur_innen im jeweiligen Land speisen würde.

Auf diese Weise würde der Vorwurf entschärft, dass Außenstehende Probleme erst erfänden. Im Grunde genommen würde der Weg formalisiert, auf dem Bedenken über die Demokratiewahrung in Mitgliedstaaten üblicherweise sichtbar werden: Nachdem sie auf nationaler Ebene deutlich zum Ausdruck gebracht wurden, werden sie auf EU-Ebene aufgegriffen.

2.3.2 WER WÄRE ZUSTÄNDIG?

Mehrere Akteure kämen als Verantwortliche des Monitorings infrage (zu Details vgl. Democracy Reporting International 2016):

Eine naheliegende Wahl wäre die **Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA)**. Doch deren jetziges Mandat beschränkt sich auf die Überprüfung von Maßnahmen der Mitgliedstaaten, wenn diese Gemeinschaftsrecht umsetzen (Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates: Artikel 2). Viele Fragen der Demokratie sind zwar bereits in Artikel 2 EUV verankert, aber hierbei setzen Mitgliedstaaten oftmals kein Gemeinschaftsrecht um. Das Mandat der FRA müsste also geändert werden. Dazu wäre Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten erforderlich, was nur schwierig zu erreichen sein dürfte.

Eine weitere Möglichkeit wäre die **Venedig-Kommission** des Europarates. Bei Analyse und Vergleich der strukturell-institutionellen Aspekte rechtsstaatlicher Demokratien in Europa verfügt sie über eine unübertroffene Erfolgsbilanz. Laut ihrer Website hat die Kommission über 500 Gutachten zu 50 Ländern und Vergleichsstudien erstellt. Ihr Aufgabenbereich – Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte – würde voll und ganz den Anforderungen an einen Monitoring-Mechanismus entsprechen.

Die Venedig-Kommission setzt sich aus anerkannten Expert_innen zusammen. Diese werden zwar von ihren jeweiligen Regierungen ernannt, handeln aber nach eigenem Ermessen, was der Institution Autorität und Legitimität verleiht und eine angemessene Unabhängigkeit gewährleistet. Ihre Plenarsitzungen bieten eine Form offizieller Peer-Review, was die Sachverständigenautorität der Gutachten noch einmal erhöht. Die Kommission hat bereits über Entwicklungen in vielen EU-Staaten berichtet und ist auf ein wie in diesem Kapitel vorgeschlagenes dialogbasiertes Monitoring ausgerichtet. So entsendet sie regelmäßig Delegationen in Mitgliedstaaten, um mit unterschiedlichen Teilhabenden strittige Rechtshandlungen zu diskutieren.

Ob die Venedig-Kommission mit einem systematischen, wie hier vorgeschlagenen Monitoring beauftragt werden könnte, müsste näher untersucht werden. Hierbei gilt es vor allem drei Fragen zu klären. Erstens, die der Kapazitäten: Ein regelmäßiger Dialog mit und ein Monitoring aller EU-Staaten würde größere finanzielle und personelle Ressourcen erfordern. Zweitens, die rechtliche Lage: Die EU hat in der Venedig-Kommission einen Sonderstatus inne, die EU-Kommission nimmt an den Treffen teil und alle EU-Staaten sind Mitglieder. In diesem Sinne umfasst die Venedig-Kommission schon alle notwendigen Akteure; es wäre jedoch eine eingehende Begutachtung vonnöten, um zu klären, ob die bestehende Kommissionsatzung ein solches gesondertes, »regionales« Mandat zulässt. Eine erste Untersuchung legt nahe, dass diese Aufgabe zulässig wäre, ohne dass der Ministerrat involviert werden müsste.³

Drittens: Auch wenn diese Option rechtlich möglich sein sollte, wäre die größte Aufgabe hier wohl politischer Natur. Zum einen könnte die EU zögern, einen sensiblen Bereich wie Überwachung in eine Nicht-EU-Organisation, der auch viele Nicht-EU-Regierungen angehören, »auszulagern«. Der EPRS nennt auch Einwände gegenüber Nicht-EU-Akteuren angesichts der eigenen EU-Rechtsordnung. Doch der vorgeschlagene Mechanismus sieht keine direkten rechtlichen Konsequenzen vor (Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments 2016: 22). Vielmehr würde etwas bereits Existierendes hervorgehoben und ausgeweitet: Nämlich, dass sich die Venedig-Kommission in mehreren Mitgliedstaaten mit Demokratie-Problemen befasst und EU-Institutionen ihre Analysen verwenden.

Selbst wenn sich EU- und Venedig-Kommission über einen Mechanismus wie diesen einigen sollten, müssten auch die Regierungen der Mitgliedstaaten kooperieren, etwa indem sie sich an den Demokratiedialogen beteiligen. Daher sollten EU-Kommission und -Ratssekretariat diese Option mit allen Mitgliedstaaten besprechen. Da die Venedig-Kommission schon eine feste Größe ist, würden die EU-Staaten womöglich einen solchen »weichen«, dialogbasierten Mechanismus härteren und stärker kontrollierenden Alternativen vorziehen.

Der größte Vorteil der Venedig-Kommission wären ihr guter Ruf und ihre umfangreiche Erfahrung in diesem Bereich; sie beschäftigt sich seit knapp 20 Jahren und in einer Vielzahl von Ländern mit komplexen demokratiebezogenen Problemen. Ebenso besteht für die Kooperation zwischen EU und Europarat ein Präzedenzfall; so beauftragte die EU-Kommission die zum Europarat gehörige Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (CEPEJ) mit der Ausführung jährlicher Studien. Das Justizbarometer der Kommission beruht teilweise auf Daten der CEPEJ (Europäische Kommission 2017a: 2).

Ebenso könnte die EU ein **unabhängiges Expertengremium** zur Demokratieüberwachung in EU-Staaten ins Leben rufen, wie in der Entschließung des Europäischen Parlaments über einen Pakt für Demokratie skizziert (Europäisches Parlament 2016: Artikel 8 Anlage). Die EU-Kommission hat sich gegen diese Option ausgesprochen, da sich die Ernennung eines solchen Gremiums negativ auswirken könne: »(...) raise serious questions of legality, institutional legitimacy and accountability« (Europäische Kommission 2017b). Solange diese Option nicht vertieft untersucht wird, bleiben diese Bedenken davon abhängig, was die konkreten Aufgaben des Gremiums wären. Wäre dessen Funktion auf Beratung beschränkt, sollte das Bedenken beschwichtigen. Im Gegensatz zur Venedig-Kommission würde ein solches Gremium jedoch einen kompletten Neustart erfordern, was auch zu mehr Bürokratie durch ein zusätzliches EU-Organ führen würde. Zudem bräuchte es geraume Zeit, um Glaubwürdigkeit zu erlangen.

Wenn das Europäische Parlament ein Expertengremium ernennen würde, erhielte Letzteres die institutionelle Legitimität und Rechenschaftspflicht anderer Organe, wie etwa der/ die vom Europäischen Parlament ernannte Europäische Bürgerbeauftragte. Die Gremiumsmitglieder sollten aus allen EU-Staaten kommen. Wenngleich die jeweiligen Regierungen die Mitglieder ernennen

³ »Gemäß ihres Mandates kann die Kommission Gutachten erstellen, auf Anfrage des Ministerkomitees, der Parlamentarischen Versammlung, des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates, des Generalsekretärs oder eines Staats der internationalen Organisation, sowie des internationalen Instituts die an den Tätigkeiten der Kommission teilnehmen.« Die EU hat in der Venedig-Kommission einen Sonderstatus inne. Im Hinblick auf die Finanzierung eines Überwachungsmechanismus besagt die Satzung: »Außerdem kann die Kommission freiwillige Beiträge akzeptieren, die auf einem Sonderkonto überwiesen werden, das im Sinne des Artikels 4.2 der Haushaltsordnung des Europarates für andere zugänglich ist. Weitere freiwillige Beiträge können für spezifische Forschungsarbeiten bestimmt werden.« (Venedig-Kommission 2002).

würden, würden diese unabhängig agieren und nicht zu Angelegenheiten ihres eigenen Landes arbeiten. Es sollte das Mehrheitsstimmrecht gelten.

2.3.3 DIE VERFAHRENSWEISE BEIM MONITORING

Um den Bedenken der Mitgliedstaaten hinsichtlich einer zu großen Berichtspflicht Rechnung zu tragen, könnte ein Monitoring alle zwei Jahre statt jährlich vorgenommen werden.

Wäre ein Gremium mit dem Monitoring betraut, könnte das Verfahren wie folgt aussehen (die Arbeitsweise könnte der anderer Organe, wie der Venedig-Kommission, ähneln):

- Für jedes Mitgliedsland werden drei Gremiumsmitglieder als Faktenermittler_innen ernannt. Nachdem diese die vorhandenen Daten, einschließlich der Berichte bestehender Monitoring-Mechanismen, und Informationen zu dem jeweiligen Land untersucht haben, reisen sie dorthin, um mit den wichtigsten Akteur_innen einen wie oben beschriebenen Dialog zu führen.
- Auf Grundlage ihrer Ergebnisse stellen sie dem gesamten Gremium einen Beurteilungsbericht vor.
- Berichte über alle Mitgliedstaaten werden vom gesamten Gremium diskutiert und verabschiedet. Wenn in einem Staat keiner der relevanten Akteure bedeutsame Probleme festgestellt hat, fasst sich der Bericht in seiner Beschreibung des demokratischen Systems und konkreter Ergebnisse kurz.
- Auf Grundlage derselben Methodik, die auf die Länderberichte angewendet wird, erstellt das Gremium ein Kapitel zum Stand der Demokratie auf EU-Ebene. Dies käme jenen Kritiker_innen entgegen, die an erster Stelle eine Selbstevaluation der EU einfordern. Er würde zudem unterstreichen, dass die EU bei demokratiebezogenen Themen offen und transparent vorgeht.
- Die Parlamente der Mitgliedstaaten konsultieren die Öffentlichkeit und debattieren den Bericht in einer öffentlichen Sitzung, zu der auch zivilgesellschaftliche Organisationen eingeladen sind. Jedes Parlament konzentriert sich auf den eigenen Landesbericht und verabschiedet hierzu eine Resolution. Oppositionsparteien, die eine Parlamentsfraktion bilden und sich nicht der Mehrheitsmeinung anschließen, können dem Bericht ihre abweichende Stellungnahme beifügen. Idealerweise fänden alle Debatten am 15. September statt, dem Internationalen Tag der Demokratie. Die »Konferenz der Parlamentspräsidenten der Parlamente der Europäischen Union« könnte sich auf grundlegende Elemente zur Führung dieser Debatten einigen.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen, außerparlamentarische Parteien oder fraktionslose Abgeordnete dürfen dem Gremium Schattenberichte zusenden; der Bericht des Gremiums diskutiert und erwähnt diese.

- Das Gremium sendet den Monitoring-Bericht, einschließlich der Stellungnahmen der Parlamente der Mitgliedstaaten, an das Europäische Parlament. Dieses debattiert ihn und verabschiedet eine Entschließung über den Bericht, mit besonderem Augenmerk auf dem Kapitel zur Demokratie auf EU-Ebene.⁴
- Der Rat diskutiert den Monitoring-Bericht, beispielsweise im Rahmen seines jährlichen, 2015 unter Luxemburgs Präsidentschaft ins Leben gerufenen Dialogs über Rechtsstaatlichkeit.

2.4 WER SOLLTE DEN MECHANISMUS VORSCHLAGEN?

Nachdem die EU-Kommission sich gegen ein Expertengremium ausgesprochen hat, steht die Debatte um Monitoring-Mechanismen derzeit still. Das Europäische Parlament könnte in einer weiteren Entschließung alternative, wie hier umrissene Ideen anstoßen, etwa die Venedig-Kommission mit erweiterten Kompetenzen auszustatten. Aufgrund von Bedenken, nicht alle Mitgliedsländer von der Teilnahme zu überzeugen, könnte sich die EU-Kommission jedoch abermals weigern, einen solchen Entwurf umzusetzen.

Da die Unterstützung der Regierungen sämtlicher Mitgliedstaaten (einer der Hauptgesprächspartner der Faktenermittler_innen) erforderlich wäre, sollte eine Gruppe von Mitgliedstaaten den Vorschlag im Rat vorbringen. Im Idealfall würde sich die Gruppe aus Regierungen des gesamten politischen Spektrums zusammensetzen.

⁴ Die Debatte in den nationalen Parlamenten wie auch die im Europäischen Parlament wäre mit dessen Entschließung zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte abgestimmt. Hierin »unterstreicht [das Parlament] die Schlüsselrolle, die das Parlament und die nationalen Parlamente beim Messen des Fortschritts und der Überwachung der Einhaltung der gemeinsamen Werte der EU gemäß Artikel 2 EUV spielen sollten« (Europäisches Parlament 2016: Punkt 9).

3

MIT WENN UND ABER: EU-MITTEL AN EUROPÄISCHE GRUNDWERTE KNÜPFEN

AUF EINEN BLICK

- In Diskussionen zum nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) nach 2020 wurde in der öffentlichen Debatte und von einigen Mitgliedstaaten vorgeschlagen, dass die Achtung der europäischen Werte Kondition zum Erhalt von EU-Finanzmitteln werden sollte.
- Finanzmittel sind ein wichtiges Druckmittel der EU und könnten die Kommission bei der Durchsetzung von Rechtsstaatlichkeit stärken. EU-Finanzmittel an politische Konditionen zu binden ist insofern gerechtfertigt, als nur die Einhaltung von Demokratie und Rechtsstaatsprinzip gewährleistet, dass EU-Gelder effizient verwendet werden und ein verlässliches Rahmenwerk für Investoren besteht.
- Würde man diese Form der Konditionalität nur auf die EU-Struktur- und Investitionsfonds anwenden, könnte dies als Diskriminierung gegenüber den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden, die Nettoempfänger dieser Fonds sind. Deshalb müssen alle EU-Finanzierungsquellen diesen Bedingungen unterliegen.
- Ein stufenweises System würde eine Differenzierung ermöglichen: Abhängig vom Ausmaß der Demokratiedefizite könnten Finanzmittel gekürzt oder Auszahlungen suspendiert werden. Das Verfahren, in dem über Sanktionen entschieden wird, könnte dem der makroökonomischen Konditionalität ähneln.
- Das Konzept ließe sich durch eine Anpassung des entsprechenden Sekundärrechts einführen: Entweder müsste die Verordnung für die jeweiligen Fonds angepasst werden oder die Verordnung des Rats über den nächsten MFR eindeutige Bedingungen enthalten. Wir möchten jedoch darauf hinweisen, dass die Gefahr einer juristischen Anfechtung besteht: Es fehlt eine hinreichende rechtliche Grundlage und Artikel 7 könnte umgangen werden. Der Vorschlag müsste also so aufgebaut sein, dass er diese Risiken minimiert.

3.1 DIE DEBATTE UM DIE EINFÜHRUNG POLITISCHER AUFLAGEN

Dass das Vereinigte Königreich – einer der größten Nettozahler – die EU verlässt, erschwert die Verhandlungen um den nächsten MFR, der 2021 in Kraft tritt, erheblich; Einsparungen bei bestehenden Programmen werden vonnöten sein. In diesem Zusammenhang wurde in der öffentlichen Debatte und von einigen EU-Regierungen vorgeschlagen, den Zugang zu EU-Finanzmitteln an die Achtung der europäischen Werte zu koppeln. So sagte Nathalie Loiseau, französische Ministerin für europäische Angelegenheiten, auf einer hochrangigen Konferenz der EU-Kommission zum EU-Budget nach 2020 im Januar 2018: »Konditionalität von Finanzmitteln ist kein schmutziger Begriff«. Sie fuhr fort, dass die neuen Haushaltsregeln der Kohäsionsfonds »Konditionalitätsbestimmungen« enthalten müssten, die Kohäsionsmittel an ein Mindestmaß rechtsstaatlicher Bedingungen in den Mitgliedstaaten bänden (Französisches Ministerium für Europa und Auswärtige Angelegenheiten 2018). In einer gemeinsamen Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder von 2017 heißt es, dass die Europäische Kommission prüfen solle, »ob der Erhalt von EU-Kohäsionsmitteln auch an die Einhaltung von rechtsstaatlichen Grundprinzipien geknüpft werden kann« (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2017). Weiter heißt es in einem italienischen Regierungspapier zum MFR: »Any conditionality mechanism, in cohesion as well as any other EU policy, should be linked, first and foremost, to full respect for EU fundamental values, including the rule of law principles, which constitute the backbone of the European project« (Regierung Italiens 2017: 3 ff.).

Auch die Europäische Kommission griff die Idee in ihrem Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzen auf:

»Die Achtung der EU-Grundwerte bei der Entwicklung und Umsetzung der EU-Politik ist ganz entscheidend. Im Rahmen der öffentlichen Debatte gab es neue Vorschläge, die Auszahlung von EU-Mitteln vom Stand der Rechtsstaatlichkeit in den einzelnen Mitgliedstaaten abhängig zu machen. Die Achtung der Rechtsstaatlichkeit

ist nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger Europas wichtig, sondern auch für unternehmerische Initiative, Innovation und Investitionen, die dort am erfolgreichsten sind, wo der rechtliche und institutionelle Rahmen in vollem Umfang auf die gemeinsamen Werte der Union verpflichtet ist. Somit besteht ein klarer Zusammenhang zwischen der Rechtsstaatlichkeit einerseits und einer effizienten Durchführung der aus dem EU-Haushalt geförderten Investitionen aus privater oder öffentlicher Hand andererseits.«

Europäische Kommission 2017c: 22

Es wird also argumentiert, dass Mitgliedstaaten, die gegen die gemeinsamen Werte verstoßen, keine finanzielle Unterstützung erhalten sollten. Vor dem Hintergrund der besorgniserregenden innenpolitischen Entwicklungen in einigen Mitgliedsländern sind EU-Mittel tatsächlich ein wichtiges Interventionsinstrument, von dem die EU Gebrauch machen sollte. Die bevorstehenden Verhandlungen des nächsten MFR bieten einen Gestaltungsspielraum, um diese Art der Konditionalität einzuführen. Wie diese aussehen könnte, möchten wir im Folgenden darstellen.

3.2 DIE EFFEKTIVITÄT VON AUFLAGEN

Der jetzige MFR umfasst ein Gesamtbudget von etwa einer Billion Euro.⁵ Hiervon sind 454 Milliarden Euro für den »wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt« bestimmt, in anderen Worten die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF): Im Einklang mit der Europa-2020-Strategie für ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum unterstützen fünf Hauptfonds die wirtschaftliche Entwicklung in allen Mitgliedstaaten: der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF), der Kohäsionsfonds, der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF).

Die Ausschüttung dieser Fonds unterliegt schon jetzt gewissen Auflagen. Die gemeinsamen Regeln zur Implementierung der ESIF in der gegenwärtigen Haushaltsperiode (2014–2020) sind in der Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 festgelegt, auch bekannt als die Verordnung über gemeinsame Bestimmungen (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013). Partnerschaftsvereinbarungen zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten legen fest, wie Letztere die ESIF verwenden. Die Vereinbarungen werden von den Mitgliedstaaten aufgesetzt und nach Verhandlungen von der Kommission genehmigt. Diese überprüft auch, ob die EU-Mitglieder den Vereinbarungen nachkommen. Darüber hinaus hat die neue Verordnung über gemeinsame Bestimmungen ein kontroverses Disziplinierungsinstrument eingeführt:

Die makroökonomische Konditionalität macht ESIF-Auszahlungen davon abhängig, inwieweit ein Mitgliedstaat eine ordnungsgemäße wirtschaftliche Steuerung befolgt (Randnummern 24–26, Artikel 23 und Anhang III). Unter anderem legt die Verordnung über gemeinsame Bestimmungen Folgendes fest: »Die Kommission kann einen Mitgliedstaat zur Überarbeitung seiner Partnerschaftsvereinbarung und der jeweiligen Programme und zur Unterbreitung von Änderungsvorschlägen auffordern, wenn dies [...] für die Optimierung der Auswirkungen der ESI-Fonds auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in den Mitgliedstaaten, die finanzielle Unterstützung erhalten, notwendig ist« (Artikel 23 Absatz 1). Zusätzlich gilt: »Ergreift ein Mitgliedstaat [...] keine wirksamen Maßnahmen als Reaktion auf eine [...] gestellte Aufforderung, kann die Kommission [...] dem Rat vorschlagen, die Zahlungen für die betreffenden Programme oder Prioritäten teilweise oder vollständig auszusetzen« (Artikel 23 Absatz 6 Satz 1). Konkret bedeutet dies, dass aus den Strukturfonds finanzierte Investitionen gewissen makroökonomischen Rahmenbedingungen entsprechen müssen. Zusätzlich dürfen Mitgliedsländern bei einem übermäßigen Defizit Sanktionen in Form ausgesetzter Zahlungen auferlegt werden (vgl. Verordnung (EU) Nr. 1303/2013, Artikel 23 Absätze 11 und 12). Gesamtziel der makroökonomischen Konditionalität ist zu gewährleisten, dass EU-Mittel in den Mitgliedstaaten effektiv verwendet werden.

Aufgrund derselben Logik wurde vorgeschlagen, auch eine politische Konditionalität einzuführen, indem die Vergabe von EU-Mitteln an die Einhaltung der EU-Grundwerte durch die Mitgliedstaaten gebunden würde. Und tatsächlich besteht eine klare Verbindung zwischen Rechtsstaatlichkeit und einer effektiven Verwendung von EU-Mitteln. In einem verlässlichen und transparenten rechtlichen und institutionellen Rahmenwerk gedeihen Innovation und Investitionen am besten. Eine unabhängige Justiz gibt Investor_innen Sicherheit, da sie ihnen unabhängige Gerichte und wettbewerbsorientierte Ausschreibungsverfahren bietet. Rechtsstaatlichkeit ist auch Vorbedingung für den Grundsatz gegenseitigen Vertrauens im europäischen Binnenmarkt. Nur so haben Bürger_innen und Investor_innen die Sicherheit, dass ihre Rechte EU-weit geschützt sind. Ferner ist ein System der Gegenkontrolle notwendig, um sicherzustellen, dass EU-Geld angemessen verwendet und nicht durch Korruption verschwendet wird. Über dieses funktionale Argument hinaus sollte auch der EU-Haushalt die in den Verträgen festgehaltenen Ziele der Europäischen Union unterstützen: neben Frieden und dem Wohlergehen ihrer Völker auch die Förderung der europäischen Werte (Europäische Kommission 2017c: 11, 22; Šelih et al. 2017: 3).

Im Hinblick auf manche Länder, die Nettoempfänger von Kohäsionsmitteln sind, wäre ein solcher Schritt sicherlich enorm sensibel. Sollte diese Lösung letztlich umgesetzt werden, wäre ihre Funktion eine repressive und präventive. Zu Förderung und Schutz demokratischer Grundsätze wären diese Maßnahmen allein genommen nicht ausreichend. Die Erfahrung hat gezeigt, dass »erzwungene Demokratie« wenig wirksam ist, und dass

⁵ Festgesetzt durch die Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020.

sich Sanktionen dort sogar als kontraproduktiv erweisen, wo sie auf Kosten der allgemeinen Bevölkerung gehen. Deswegen müssen diese Maßnahmen mit positiven einhergehen, deren Fokus auf Demokratieförderung liegt.

Dennoch sollte Konditionalität als ein potenzielles Instrument dienen. Sein bloßes Vorhandensein würde einen gewissen Druck auf die betreffenden Mitgliedstaaten ausüben und zu mehr und differenzierteren Diskussionen führen, wenn beispielsweise in einem nationalen oder regionalen Parlament problematische Gesetzesänderungen zur Debatte stünden. Für dieselben Länder würde es zudem einen starken Anreiz darstellen, sich konstruktiv mit der EU-Kommission auseinanderzusetzen und etwa ihre Empfehlungen im Rahmen des Rechtsstaatlichkeitsmechanismus ernst zu nehmen. Zu guter Letzt wäre die Einführung politischer Konditionalität ein effektiver Weg, um das Verfahren nach Artikel 7 EUV zu stärken.

3.3 WIE EIN KONDITIONALITÄTS-MECHANISMUS AUSSEHEN KÖNNTE

Grundgedanke des Konditionalitätsprinzips ist, dass es für alle EU-Finanzierungsquellen gilt, und demnach auch für alle Mitgliedstaaten; ansonsten würde es dem ganzen Konzept an Legitimität mangeln. Sollte die Idee umgesetzt werden, müssten also nicht nur die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds auflagengebunden sein, sondern auch die allgemeinen EU-Programme. Alles andere könnte als diskriminierend gegenüber jenen Mitgliedsländern wahrgenommen werden, die Nettoempfänger der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds sind. Somit wäre etwa auch das LIFE-Programm betroffen, das Finanzierungsinstrument zur EU-weiten Förderung von Umwelt-, Naturschutz- und Klimapolitikprojekten. Ein weiteres Beispiel ist die Connecting Europe Facility (CEF), ein Schlüsselinstrument zur Förderung von Wachstum, Arbeitsplätzen und Wettbewerb durch gezielte Investitionen in Infrastruktur auf EU-Ebene. Für alle Mitgliedstaaten besonders relevant ist das Förderprogramm »Horizont 2020«, das Finanzierungsinstrument, in dessen Rahmen die »Innovationsunion« umgesetzt werden soll. Diese Leitinitiative der Europa-2020-Strategie soll Europas globale Wettbewerbsfähigkeit sicherstellen und ist mit Mitteln von knapp 80 Milliarden Euro über einen Zeitraum von sieben Jahren (2014–2020) das bislang größte EU-Förderprogramm für Forschung und Innovation.

Ein Konditionalitätsmechanismus ließe sich auf zwei Weisen gestalten. Erstens, ein kompletter Ausschluss von EU-Mitteln; zweitens, ein abgestuftes System mit größerer Differenzierung. Abhängig vom Ausmaß der Demokratiedefizite würden Mittel entweder gekürzt oder Auszahlungen ausgesetzt. Ein ergänzender Aspekt der zweiten Option wäre, dass Mitgliedstaaten bei Bewältigung der betreffenden Demokratiedefizite zusätzliche Mittel oder Vergütungen erhielten.

Jegliche Entscheidung über eine Zahlungsaussetzung muss auf einem soliden Mechanismus basieren. Dieser könnte zum Beispiel dem Entscheidungsprozess der

jetzigen makroökonomischen Konditionalität ähneln. Hier schlägt die Europäische Kommission eine Zahlungsaussetzung vor und »der Rat fasst im Wege eines Durchführungsrechtsakts einen Beschluss zu diesem Vorschlag« (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013: Artikel 23). Im Gegensatz zum vorhandenen strukturierten Dialog über makroökonomische Konditionalität, bei dem das Europäische Parlament nicht dieselben Befugnisse hat wie bei Mitentscheidungsverfahren, sollte in Betracht gezogen werden, dem Europäischen Parlament in diesem Fall ein solches Mitentscheidungsrecht zuzusprechen.

Die Konditionalität von EU-Mitteln muss auf klaren Kriterien gründen. Deswegen ist eine Definition, was einen systematischen Verstoß gegen die EU-Grundwerte darstellt, äußerst wichtig. Ein systematisches Monitoring, wie es im vorherigen Kapitel vorgeschlagen wurde, könnte Verstöße ermitteln. Gleichzeitig wird sich die EU aller Voraussicht nach auch mit »klaren Fällen« auseinandersetzen müssen, für welche die bestehenden Kriterien ausreichen. Eine Option, die langfristig näher untersucht werden sollte, wäre den Acquis weiterzuentwickeln und ihn um Rechtsdokumente zu ergänzen, die ein klares Bekenntnis zu demokratischen Werten enthalten und die gegenwärtigen Herausforderungen der Demokratie besser aufgreifen. Dies hätte den großen Vorteil, dass die EU selbst die Kriterien beschließen würde, statt sich lediglich auf andere Institutionen, wie den Europarat und dort insbesondere die Venedig-Kommission, zu berufen.

Der Konditionalitätsmechanismus sollte auch an den Dialog über Rechtsstaatlichkeit geknüpft sein. In dessen Rahmen könnte er der EU-Kommission als Druckmittel dienen. Genauso sollten jedoch Sanktionen erst nach dem Dialog über Rechtsstaatlichkeit erfolgen, d. h. nachdem Mitgliedstaaten die Möglichkeit erhalten haben, sich Gehör zu verschaffen und Empfehlungen der EU-Kommission umzusetzen.

Kritiker_innen von Sanktionen argumentieren, dass diese vor allem gewöhnliche Bürger_innen trafen und somit generell pro-europäische Haltungen Euroskeptizismus wichen. Aus diesem Grund sollten jegliche Sanktionen durch öffentliche Diplomatie von EU-Institutionen begleitet werden. Hierbei sollte der allgemeinen Öffentlichkeit des jeweiligen Landes dargelegt werden, warum eine Zahlungsaussetzung als notwendig erachtet wird und welches Ziel sie verfolgt. Abschließend müsste jegliche Entscheidung, Zahlungen auszusetzen, einer juristischen Überprüfung durch den Europäischen Gerichtshof unterliegen. Konkret würde dies bedeuten, dass der von den Maßnahmen betroffene Mitgliedstaat den EuGH um Rechtshilfe ersuchen dürfte, einschließlich eines einstweiligen Rechtsschutzes.

3.4 DIE UMSETZUNG DES KONZEPTS

Die Rechtsgrundlage der Konditionalität ließe sich am klarsten und besten durch eine Vertragsänderung schaffen – die jedoch kaum zu erwarten ist. Eine andere Lösung wäre, das entsprechende Sekundärrecht zu ändern. Hierbei bestünden im Grunde zwei Möglichkeiten. Die erste wäre, die Verordnung über die entsprechenden Fonds (Verordnung (EU) Nr. 1303/2013) zu ändern. Die zweite

wäre, Konditionalität als Teil des neuen MFR einzuführen. Hierbei würde Bezug auf die Grundwerte nach Artikel 2 EUV genommen und klar festgelegt, dass alle Ausschüttungen von der Befolgung dieser Werte durch die Mitgliedstaaten abhängen. Der MFR wird durch eine Verordnung festgelegt, die einstimmig vom Rat der Europäischen Union und mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments verabschiedet werden muss. Die neue Verordnung des Rates über den MFR nach 2020 sollte klare Kriterien und Konditionen nennen, die für den gesamten Haushalt gelten. Die bestehende Verordnung (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013) erwähnt nicht einmal das Wort »Demokratie«.

Hauptakteur in der Umsetzung dieser neuen Richtlinie wäre die Europäische Kommission, wobei auch der Rat und das Europäische Parlament am oben genannten Verfahren beteiligt sein müssten. Sollte ein Mitgliedstaat gegen eine Entscheidung Berufung einlegen, hätte der Europäische Gerichtshof das letzte Wort.

3.5 RISIKEN

Vor dem Hintergrund, dass die EU-Kommission derzeit die rechtliche Zulässigkeit des Konditionalitätskonzepts prüft, sollte auch auf die ernsthaften juristischen Risiken verwiesen werden, die hier zu berücksichtigen sind. So lässt sich argumentieren, dass nach den Verträgen der Europäischen Union eine Aussetzung der ESIF einer Aussetzung der Rechte des jeweiligen Mitgliedstaats gleichkommt; ohne eine entsprechende spezifische EUV-Rechtsgrundlage wäre die Maßnahme also rechtswidrig. Je nach Ausgestaltung des Konditionalitätskonzepts wäre zudem denkbar, dass es eine rechtswidrige Umgehung von Artikel 7 EUV darstellen würde, und dass die Aussetzung von Mitteln als Strafe instrumentalisiert werden könnte, um andere EU-Politiken zu verfolgen. Geldstrafen sind durchaus nichts Neues. Doch bislang sind Aussetzungen an die jeweiligen Ziele der Fonds gekoppelt gewesen. Aus diesem Grund muss verdeutlicht werden, dass alle Fonds den Grundwerten der EU nach Artikel 2 EUV dienen müssen. Konkret heißt dies, dass auch die Ausschüttung kleinster Summen von EU-Geldern demokratiegebunden sein und der Rechtsrahmen jedes Fonds dies reflektieren muss. Ansonsten besteht die Gefahr, dass Sanktionen aus anderen Gründen als Missachtung der EU-Grundsätze auferlegt würden und demnach unzulässig wären.

4

VOR GERICHT ZIEHEN: DEMOKRATISCHE STANDARDS GERICHTLICH DURCHSETZEN

AUF EINEN BLICK

- Artikel 7 EUV verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten zur Achtung der Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte. Die in Artikel 7 verankerten Strafmaßnahmen erfordern jedoch eine politische Entscheidung. Die Hürden, um diese letztendlich zu treffen, sind extrem hoch. Aus diesem Grund ist ein Rechtsverfahren vonnöten.
- Eine gerichtliche Durchsetzung erscheint kompliziert, da die EU-Grundrechtecharta für Mitgliedstaaten nur in der Umsetzung von EU-Recht bindend ist. Die wachsende Interdependenz zwischen den EU-Staaten rechtfertigt jedoch eine juristische Überprüfung nationaler Maßnahmen durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). Zum Schutz der rechtlichen und demokratischen Ordnung der EU müssen alle Mitgliedstaaten EU-Recht und die darin verankerten Grundrechte befolgen, einschließlich eines wirksamen Rechtsschutzes, Freizügigkeit und des freiheitlichen und demokratischen Wesens der Union selbst. Ernsthafte Verstöße gegen die in Artikel 2 EUV festgelegten Grundwerte wirken sich in einem Mitgliedstaat nicht nur innenpolitisch aus, sondern zwangsläufig auch auf dessen Kapazität, EU-Recht zu befolgen; somit bedrohen sie auch die Funktionsweise der gesamteuropäischen Rechtsordnung. In diesen Fällen wäre es möglich und erstrebenswert, dass die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den jeweiligen Staat einleitet.
- Zur Umsetzung dieses Ansatzes bedarf es keiner Änderung bestehender Regeln. Vielmehr müsste die Kommission diese Vorgehensweise vorantreiben und sich hier mutiger zeigen. Insbesondere Fälle mit systemischen Auswirkungen wie die zuvor beschriebenen sollten vor den EuGH gebracht werden.
- Stünden der Kommission bei systematischen Verstößen gegen die Grundwerte Verletzungsklagen zur Verfügung, hätte sie ein wichtiges juristisches

Druckmittel gegenüber Mitgliedstaaten, die drohen, die Rechtsstaatlichkeit auszuhebeln. Diese müssten dann etwa die Kommissionsempfehlungen im Rahmen des Dialogs über Rechtsstaatlichkeit ernster nehmen. Des Weiteren könnte ein justizieller Mechanismus die Debatte entpolitisieren.

4.1 HINTERGRUND: WIE GRUNDRECHTE UND RECHTSSTAATLICHKEIT EINGANG IN DIE EU-DEBATTE FANDEN

Als die Europäischen Gemeinschaften gegründet wurden, beinhaltete ihre Rechtsordnung keinen Schutz der Grundrechte. Die Verträge – und insbesondere der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft – enthielten aus mehreren Gründen keine Grundrechtecharta oder überhaupt ein System zu deren Schutz (für eine ausführlichere Analyse vgl. Weiler 1986: 1110ff.). Erstens: Als die ursprünglichen Verträge verfasst wurden, konnten die Gründungsstaaten kaum absehen, wie diese einmal zu einer »Verfassungsurkunde« werden (um den Begriff des EuGHs zu verwenden) oder welches Ausmaß an Befugnissen die Gemeinschaften erhalten sollten. Das Thema Grundrechte, für traditionelle politische Gemeinschaften wie die der Mitgliedstaaten eigentlich typisch, lag den Gründern fern. Zweitens: Der ursprüngliche Entwurf der Verträge als Instrumente internationalen Rechts, anhand derer Gemeinschaften mit beschränkten Kompetenzen gegründet wurden, berücksichtigte nur unzureichend, welche Bedrohung der Grundrechte diese auf nationaler Ebene mit sich bringen könnten; er ließ Staaten annehmen, dass sie die Schritte dieser Europäischen Gemeinschaften gegebenenfalls noch durch einzelstaatliche Grundrechte kontrollieren könnten. Weil Staaten die Zuständigkeiten der Gemeinschaft als eindeutig begrenzt wahrnahmen, nahmen sie einerseits an, dass der Raum für potenzielle Konflikte zwischen Maßnahmen der Gemeinschaft und Grundrechten nur sehr klein wäre. Sollte es hingegen zu Konflikten kommen, erwarteten sie vermutlich, dass der Schutz der Grundrechte am besten durch ihre nationalen Verfassungen gewährleistet sei.

Drittens: Der Rechtsschutz von Grundrechten ist in Europa ein relativ junges Phänomen. Wenngleich in Europa schon lange Dokumente und Chartas über Grundrechte bestehen, war deren vorrangige Aufgabe, den politischen Prozess zu lenken. Sie sollten den Gesetzgeber bei der Erarbeitung von Gesetzen leiten, aber nicht die Gültigkeit dieser Gesetze kontrollieren. Wie sich europäische Staaten organisierten, bestimmte die Souveränität des Gesetzgebers – in Form »parlamentarischer Souveränität« oder der »Volonté générale«. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg kam die US-amerikanische Tradition der verfassungsrechtlichen Überprüfung nach Europa, wie auch ein Bewusstsein für die Gefahren, die dem Mehrheitswillen und jeglicher Form unkontrollierter Macht innewohnen. All diese Punkte mögen dazu beigetragen haben, dass die Gründungsverträge der Gemeinschaften keine Systematik oder Liste über den Schutz der Grundrechte enthalten.

Diese Ausgangslage wurde durch die verfassungsrechtlichen Entwicklungen der gemeinschaftlichen Rechtsordnung überholt, wie auch durch das Ausmaß der von den Gemeinschaften erworbenen Zuständigkeiten. Zum einen konnte aufgrund der Vorrangstellung und unmittelbaren Wirkung der Gemeinschaftsrechtsakte deren Vereinbarkeit mit den Grundrechten nicht mehr mithilfe einzelstaatlicher verfassungsrechtlicher Bestimmungen gewährleistet werden. Zusätzlich verdeutlichte die gewachsene Wahrnehmung über den Umfang der Gemeinschaftskompetenzen sowie deren offene, unbestimmte Machart, dass die Ausübung dieser Gemeinschaftsbefugnisse zu Grundrechtsverletzungen führen könnte.

Somit drehte sich die Debatte um Grundrechte in der europäischen Integration ursprünglich darum, inwieweit die neu erworbenen Befugnisse auf EU-Ebene die in den Mitgliedsländern üblicherweise gewährleisteten Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit bedrohen könnten. Jahrelang war der Kern der Debatte, dass die Gemeinschaftsrechtsordnung hinsichtlich der Grundrechte die Befugnisse der Gemeinschaftsinstitutionen eingehend überprüfen müsse, nicht die der Mitgliedstaaten. Der Schutz von Grundrechten in den Einzelstaaten sollte entweder unter den jeweiligen nationalen Verfassungen erfolgen, oder unter der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Nach und nach hat sich der Fokus jedoch dahin verschoben, dass die EU auch auf Ebene ihrer Mitgliedstaaten die Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit sicherzustellen hat.

4.2 EU-SCHUTZ VON GRUNDRECHTEN AUF NATIONALER EBENE: BESTEHENDE INSTRUMENTE

Aufgrund der Vertiefung der europäischen Integration (und damit einer wachsenden Interdependenz zwischen Mitgliedsländern bei Themen, die sich auf die Grundrechte auswirken), sukzessiver Erweiterungen und des unvollständigen Systems der Europäischen Menschenrechtskonvention (die von beschränktem Umfang ist und nur über schwache

Durchsetzungsmechanismen verfügt) muss sichergestellt werden, dass sich die EU-Staaten nach den Grundwerten gemäß Artikel 2 EUV richten: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte. Gemäß Artikel 49 EUV sind diese auch Beitrittskriterium für alle Beitrittskandidaten.

Im Laufe der Zeit wurde jedoch immer offensichtlicher, dass es nicht ausreicht, die Wahrung dieser Werte lediglich zum Beitrittszeitpunkt zu begutachten. Folglich wurde den Verträgen der kürzlich gegen Polen ausgelöste Artikel 7 beigelegt. Allerdings hängt dieser von einer politischen Entscheidung ab, nicht von gerichtlicher Durchsetzung; zudem sind die Bedingungen, um diese politische Entscheidung zu treffen, nur äußerst schwierig zu erfüllen. Besonders schwierig, oder sogar quasi unmöglich hierbei ist es, die notwendige Einstimmigkeit (unter Ausnahme des betreffenden Staates) zu erreichen, um bei schwerwiegenden und anhaltenden Verletzungen der in Artikel 2 verankerten Werte Sanktionen auszusprechen. Aufgrund dieser Schwierigkeit, im Zusammenspiel mit dem politischen Charakter der Beurteilung, hatten die EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten die Anwendung von Artikel 7 bislang nicht einmal angestoßen. Dadurch entstand wiederum die Wahrnehmung, dass der Artikel größtenteils wirkungslos sei und über dementsprechend wenig oder sogar keine Abschreckungswirkung verfüge. Die Maßnahmen der Kommission gegen Polen gemäß Artikel 7 sollten diese Auffassung sicherlich widerlegen. Hierbei handelt es sich jedoch um ein Spiel mit hohem Einsatz. Die Kommission mag die notwendige Vierfünftelmehrheit erreichen, um ein deutliches Risiko eines schwerwiegenden Verstoßes gegen die in Artikel 2 festgelegten Werte festzustellen; aber es ist kaum zu erwarten, dass sie auch die notwendige Einstimmigkeit für den Beschluss erlangt, dass ein Verstoß tatsächlich stattgefunden hat, um dementsprechende Sanktionen zu verhängen. Daraufhin könnte Polen sich weiterhin weigern, den Kommissionsempfehlungen nachzukommen. Letztere wäre dann nicht in der Lage, diese nach Artikel 7 durchzusetzen. Infolgedessen hätte Artikel 7 definitiv alle Macht verloren.

Ohne Artikel 7 tatsächlich auszulösen, hatte die Kommission schon zuvor versucht, ihn als Druckmittel einzusetzen, nämlich als sie den Dialog über Rechtsstaatlichkeit einführte. Dieser sollte ursprünglich als nicht zwingender Soft-Law-Mechanismus und Alternative zu Artikel 7 dienen, in dessen Rahmen die Kommission einen konstruktiven Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat führen und, falls notwendig, Empfehlungen aussprechen könnte. Die Erwartung war, dass dieser konstruktive Ansatz entweder an sich ausreichen würde, oder dass der betreffende Staat spätestens in der Anprangerungsphase des Verfahrens die ermittelten Bedrohungen des Rechtsstaatsprinzips beheben würde. Bislang hat dies jedoch nicht funktioniert. Dem Instrument fehlt es an der notwendigen Durchsetzungskraft, um Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Regeln zu drängen. Infolge hat die EU-Kommission immer öfters damit gedroht, Artikel 7 auszulösen, um EU-Mitglieder zur Umsetzung ihrer Empfehlungen zu bringen. Die Drohung verliert dadurch an Kraft, dass die tatsächliche Anwendung des Artikels schwierig ist. Als Polen auf die Kommissionsempfehlungen nicht einmal zu einem

Mindestmaß einging, erreichte die Strategie der Kommission einen Scheidepunkt. Sie war somit dazu gezwungen, hinsichtlich Artikel 7 Farbe zu bekennen. Mittlerweile ist sie ihrer Verantwortung nachgekommen und hat das Artikel-7-Verfahren gegen Polen eingeleitet. Angesichts der bereits ersichtlich gewordenen Beschränkungen von Artikel 7 ist jedoch zu bezweifeln, ob der Artikel selbst überdauern wird.

In diesem Kontext hat die Kommission auch soweit als möglich versucht, Grundrechte- und Rechtsstaatlichkeitsprobleme mit anderen EU-Rechtsfragen zu verknüpfen. Ein Beispiel war das ungarische Gesetz, das Pensionsalter für Richter auf 62 Jahre zu senken. Hierdurch konnten in Ungarn in gewaltigem Umfang Richter ersetzt werden; es ließ sich argumentieren, dass die Regierungspartei so vor allem ihr wohlgesonnenere Richter ernennen konnte. Ihre Vertragsverletzungsklage gegen Ungarn gewann die Kommission mit der EU-Richtlinie gegen Altersdiskriminierung. Weil es dadurch jedoch nicht mehr um den Schutz richterlicher Unabhängigkeit ging, konnte Ungarn die Situation wieder umkehren, indem es den pensionierten Richtern eine Entschädigung zahlte, ohne jedoch den Großteil von ihnen wieder ins Amt zu setzen; letztendlich erreichte die Regierung ihr mutmaßliches Ziel also doch.

In jedem Fall ist dieser Ansatz durch die begrenzte Anzahl und Reichweite von EU-Richtlinien beschränkt, die direkt für Bereiche gelten, bei denen sich ein Bezug zu Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten herstellen lässt. Das würde sich nur ändern, wenn EU-Grundrechte auch direkt für Mitgliedstaaten gälten, was bislang nicht der allgemeine Grundsatz war. Nichtsdestotrotz ist allgemein bekannt, dass der Europäische Gerichtshof die ursprüngliche Reichweite der EU-Grundrechte dahingehend ausgeweitet hat, dass sie nun auch für staatliche Maßnahmen gelten, solange diese in den Anwendungsbereich von EU-Recht fallen, insbesondere, wo EU-Recht umgesetzt oder von ihm abgewichen wird (EuGH 1998; EuGH 1991). In dieser Hinsicht ließe sich argumentieren, dass Artikel 51.1 der Grundrechtecharta diesen Geltungsbereich einschränkt, da (zumindest in den englisch- und deutschsprachigen Fassungen)⁶ die Charta-Regelungen für die Mitgliedstaaten »ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union« gelten. Dies begrenzt faktisch den weitreichenderen Anwendungsbereich, wie er zuvor in der EuGH-Rechtsprechung anerkannt worden war. Dort galten, wie erwähnt, die EU-Grundrechte auch dann für staatliche Maßnahmen, wenn diese von EU-Regeln abwichen. Legt man Artikel 51.1 wortwörtlich aus, könnte er also zu einem engeren Anwendungsbereich der EU-Grundrechte führen. Dies ist bislang jedoch nicht der Fall gewesen. Der Gerichtshof hat durchweg entschieden, dass ob eine staatliche Maßnahme unter dem Gesichtspunkt der EU-Grundrechte überprüft oder nicht überprüft werden darf, davon abhängt, ob sie in den Anwendungsbereich von EU-Recht fällt. Dies trifft dort zu (wie etwa bezüglich des ungarischen Gesetzes über die Pensionierung von Richtern), wo ein Aspekt eines bestimmten Grundrechts – wie Altersdiskriminierung – direkt durch EU-Recht geregelt ist, oder die staatliche Maßnahme im

Rahmen der Umsetzung von EU-Recht durchgeführt wird (etwa die Umsetzung einer Richtlinie) oder eine Ausnahme zu einer anderen EU-Regel darstellt (beispielsweise eine Einschränkung der Freizügigkeit). Abgesehen von solchen Verknüpfungen mit anderen EU-Verordnungen lässt sich EU-Recht nicht dazu nutzen, um in einem Mitgliedstaat Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit durchzusetzen.

In einer späteren Rechtssache schlug der damalige Generalanwalt Miguel Poiares Maduro dem EuGH einen differenzierteren und systematischeren Ansatz vor, der, wenngleich er auf eine gewisse gerichtliche Aufsicht und Durchsetzung der Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten abzielte, nicht die oben genannten Risiken erhöhen würde (EuGH 2008). In seiner Entscheidung ging der Gerichtshof nicht auf diesen Vorschlag ein und entschied den Fall auf einer anderen Grundlage. Zwischenzeitlich wurde der Vorschlag von einigen Forscher_innen aufgegriffen (vgl. z. B. von Bogdandy et al. 2012: 489ff.). An dieser Stelle soll er abermals weiterentwickelt werden, auch angesichts jüngerer Entwicklungen im EU-Recht.

4.3 ARGUMENTE, WARUM DIE EU RECHTSSTAATLICHKEIT AUF NATIONALER EBENE DURCHSETZEN SOLLTE

Zum Schutz von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechten verfügt eine regionale oder supranationale Organisation über drei legitime Gründe, um in die Innenpolitik eines Staates einzugreifen. Der erste Grund liegt in den moralischen und politischen externen Auswirkungen, die Verstöße gegen Grundrechte oder das Rechtsstaatsprinzip in einem Staat auf einen anderen Staat haben können. Die Idee moralischer oder politischer externer Auswirkungen ist zwar umstritten; doch wo sich Staaten zu einem gemeinsamen politischen und wirtschaftlichen Raum bekennen, lässt sich legitim argumentieren, dass sie die Vorzüge und Kosten eines solchen gemeinsamen Unterfangens nicht mit Staaten teilen wollen, die die gemeinsamen Grundwerte missachten.

Ein zweiter Grund ist, dass Staaten sich selbst für ein externes Instrument und/oder Dokument zum Schutz der Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit entscheiden, sodass eine zusätzliche externe verfassungsrechtliche Disziplin, die sich der Staat selbst auferlegt. Der Staat mag über keinen eigenen Mechanismus verfügen, um diese Werte zu gewährleisten und deshalb externe Mechanismen dazu nutzen; oder angesichts vergangener Negativerfahrungen soll die eigene Verfassung durch einen externen verfassungsrechtlichen Disziplinierungsmechanismus ergänzt werden. In diesen Fällen beruht das Interventionsrecht der internationalen oder supranationalen Organisation auf dem vorherigen selbstverpflichtenden Vorsatz des Staates: Internationales oder supranationales Recht ist hier eine Form kollektiver Selbstdisziplin, die sich Staaten selbst auferlegen; denn die Erfahrung hat gezeigt, dass innerstaatliche Mechanismen zum Machtausgleich und zur politischen und juristischen Kontrolle beim Schutz der Grundwerte Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte und Demokratie nicht immer wirksam sind.

⁶ Einige Fassungen in weiteren Sprachen sind hinsichtlich dieser Regelung offener formuliert.

Die ersten zwei Gründe treffen beispielsweise auf den Europarat und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu. Es besteht jedoch ein drittes, für die EU besonders relevantes Argument. Es betrifft das Ausmaß, in dem wirtschaftliche und soziale Interdependenz zwischen Staaten auch zu einer Interdependenz bei den Grundlagen ihrer Verfassungsordnungen führt. In der EU sind Staaten eine Integration eingegangen, die zu so großer Interdependenz führt, dass Verstöße gegen Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechte durch einen Staat sich direkt auf die anderen Staaten auswirken können; entweder, weil Letztere Entscheidungen des ersten Staates ausführen sollen, die entgegen der gemeinsamen Werte getroffen wurden, oder weil die Verletzung dieser gemeinsamen Werte durch den betreffenden Staat die Legitimität und Effektivität der von allen gemeinsam getroffenen Entscheidungen untergräbt. Jüngere Verfahren zeigen, dass der EuGH weitestgehend anerkannt hat, wie sehr die Interdependenz, die EU-Politiken innewohnt, auf gegenseitigem Vertrauen zwischen den unterschiedlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und deren Befolgung von Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten aufbaut (EuGH 2016: Absatz 78).⁷

Wird dieser dritte Grund ins Feld geführt, besteht ein wichtiger Unterschied. Die Eingriffsbefugnis zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Demokratie ist vorhanden, weil eine legitime und effektive Funktionsweise der vom EU-Recht hervorgerufenen Interdependenz gewährleistet werden muss. Dadurch erhält ein solcher Eingriff zusätzliche Berechtigung. Eine Intervention ist nicht nur dadurch gerechtfertigt, dass ein Staat vor sich selbst geschützt wird, oder weil die Schritte dieses Staates sich mutmaßlich moralisch auf einen anderen Staat auswirken können, da das gemeinsame Bekenntnis zu bestimmten Werten verletzt wurde. Hier findet eine Intervention auch statt, um die anderen Staaten davor zu schützen, nicht selbst ungewollt Teil der Übertretungen zu werden; entweder, weil sie diese direkt oder indirekt durchsetzen müssen oder weil sich die Verstöße auf die von allen gemeinsam getroffenen und umzusetzenden Maßnahmen auswirken.

4.4 WIE SICH SYSTEMATISCHE PROBLEME HINSICHTLICH RECHTSSTAATLICHKEIT IN MITGLIEDSTAATEN MITHILFE GERICHTLICHER DURCHSETZUNG AUF EU-EBENE BEHEBEN UND VERHINDERN LIEßEN

Die Regelungen über das Bekenntnis der EU und ihrer Mitgliedstaaten zu Rechtsstaatlichkeit, Grundrechten und Demokratie – insbesondere Artikel 2 – verdeutlichen, dass

⁷ Dieses Kapitel wurde im Januar 2018 verfasst und berücksichtigt das Fallrecht bis zu diesem Zeitpunkt. Jüngere Urteile scheinen die These dieses Kapitels zu bestätigen. In einem Urteil vom 27. Februar 2018 zu den Pensionen portugiesischer Richter betonte der EuGH die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Unabhängigkeit nationaler Gerichte zu gewährleisten, da diese Vorbedingung des europäischen Systems juristischer Kooperation und gegenseitigen Vertrauens sei (EuGH 2018). Im März 2018 lehnte der Irish High Court die Auslieferung eines Polen in sein Heimatland aufgrund der kontroversen polnischen Justizreformen ab und verwies den Fall an den EuGH.

die Befolgung dieser Grundsätze eine wesentliche Bedingung der EU-Rechtsordnung ist. In dieser Hinsicht muss man

»eine Unterscheidung treffen: zwischen Rechtsprechung, die einzelstaatliche Maßnahmen im Hinblick auf Grundrechte überprüft; und Rechtsprechung, die überprüft, ob Mitgliedstaaten einen ausreichenden Grundrechtsschutz bieten, um ihren weiteren Pflichten als EU-Mitgliedstaaten angemessen nachzukommen. Die erste Art der Überprüfung existiert noch nicht und zählt somit auch nicht zu den gegenwärtigen Zuständigkeiten der Union. Die zweite Art der Überprüfung folgt derweil logisch aus dem europäischen Integrationsprozess. Sie dient zur Gewährleistung der Grundbedingungen, um das einwandfreie Funktionieren der EU-Rechtsordnung und die effektive Ausübung vieler der Rechte von EU-Bürger_innen zu gewährleisten. Obwohl das Ausmaß des Schutzes von Grundrechten auf nationaler Ebene nicht genau dasselbe sein muss wie das auf EU-Ebene, müssen sie sich bis zu einem gewissen Punkt entsprechen; nur so wird gewährleistet, dass EU-Recht im Rahmen einzelstaatlicher Rechtsordnungen effektiv angewendet werden kann.«

EuGH 2007

Anders gesagt können gewisse systematische Verletzungen von Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit in einem Mitgliedstaat von einer solchen Machart und Größenordnung sein, dass sie indirekt die Anwendung der EU-Rechtsordnung in diesem Mitgliedstaat infrage stellen und/oder zur Verletzung bestimmter grundlegender Prinzipien oder Regeln des EU-Rechts führen.

Ein erstes Beispiel betrifft den Effektivitätsgrundsatz von EU-Recht. Der EuGH hat verdeutlicht, dass dies eine vollständige Um- und Durchsetzung von EU-Recht durch die Rechtsordnungen der Mitgliedsländer erfordert, auch bezüglich der Institutionen, Verfahren und Rechtsmittel, die zur Gewährleistung des Rechtsschutzes von EU-Bürger_innen im EU-Recht vorgesehen sind (EuGH 1963; EuGH 1990; EuGH 1991a; EuGH 1991b; EuGH 2002; EuGH 2007a; EuGH 2009; EuGH 2013). Dies hat verfahrensrechtliche wie materiell-rechtliche Konsequenzen. Da EU-Recht in der Regel durch Gerichte und Verfahrensrecht auf einzelstaatlicher Ebene angewendet wird, hat der EuGH den Effektivitätsgrundsatz verwendet, um verfahrensrechtliche und materiell-rechtliche Aspekte nationaler Gesetzgebung zu überprüfen, die Justiz und Rechtsschutz regelt; hierbei wurde unter anderem festgestellt, dass Mitgliedstaaten EU-Recht brachen, indem sie keine angemessenen Rechtsbehelfe bereitstellten oder Verfahrensvorschriften den Schutz eines Rechtes oder eine Wiedergutmachung für vergangene Verstöße zu schwierig gestalteten. In anderen Worten kann der EuGH aufgrund des Effektivitätsgrundsatzes überprüfen, inwieweit ein nationales Justizsystem (in seinen institutionellen, verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Dimensionen) in der Lage ist, eine faire, unparteiische und vollständige Anwendung von EU-Recht zu gewährleisten und die vom EU-Recht gewährten Rechte der Bürger_innen zu wahren.

In diesem Kontext wird deutlich, dass ein Mitgliedstaat, in dem systematische Probleme mit dem Rechtsstaatsprinzip auftreten – insbesondere bei ernsthaften Bedrohungen einer unabhängigen Justiz –, dem Grundsatz effektiven Rechtsschutzes nicht nachkommt. Die Kommission scheint einen Schritt in Richtung dieses Ansatzes gemacht zu haben, als sie kürzlich ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen hinsichtlich mehrerer die Justiz betreffender Gesetzesänderungen einleitete. Obgleich die Details der begründeten Stellungnahme und kommender Plädoyers noch nicht bekannt sind, hat es den Anschein, dass die Kommission einen Zusammenhang zwischen den Gesetzesänderungen und der Unabhängigkeit der Justiz herstellt, sowie zwischen Letzterer und dem Prinzip eines effektiven Rechtsschutzes nach EU-Recht. Sie macht zudem einen Verstoß gegen eine spezifische EU-Richtlinie geltend: die Richtlinie 2006/54 zum Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts. Dies bezieht sich auf einen spezifischen Aspekt der polnischen Gesetzesänderungen: das unterschiedliche Rentenalter männlicher und weiblicher Richter. Im Gegensatz zur Vorgehensweise im Falle Ungarns scheint die Kommission die Vertragsverletzungsklage jedoch auf einem umfassenderen Verstoß gegen die justizielle Unabhängigkeit aufzubauen. Dies ist ein wichtiger Schritt, um systematische Verstöße mit den notwendigen Grundbedingungen einer einwandfreien Funktionsweise der EU-Rechtsordnung und dem Schutz von Bürgerrechten zu verknüpfen.

Ein weiteres Beispiel bezieht sich auf das Erfordernis freier Wahlen zum Europäischen Parlament (Artikel 14 EUV) im Einklang mit dem Demokratiebekenntnis der EU. Die Wahrung freier und fairer Wahlen und eines demokratisch gewählten und funktionierenden Europäischen Parlaments erfordert, dass in allen Mitgliedstaaten gewisse Minimalvoraussetzungen gewährleistet sind. Sind in einem Mitgliedsland das Recht auf freie Meinungsäußerung oder die Pressefreiheit ernstlich bedroht, kann sich dies auf den demokratischen Charakter der Europawahlen in diesem Staat auswirken, wodurch die Befolgung von Artikeln 2 und 14 EUV infrage gestellt ist. Dies kann ebenso zutreffen, wenn gewählte Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) in manchen Mitgliedstaaten ihre Funktion nicht ausüben können, weil sie, wie anscheinend jüngst geschehen, unter Komplizenschaft der Behörden wegen ihrer politischen Standpunkte bedroht werden. Wo dies zutrifft, ist die Freiheit von MdEP eingeschränkt und der demokratische Charakter der Europäischen Union beeinträchtigt. Dies würde wiederum eine ausreichende Rechtsgrundlage für eine Vertragsverletzungsklage gegen den beteiligten Mitgliedstaat bilden.

Es könnten noch weitere Beispiele angeführt werden, einschließlich Behinderung des freien Personenverkehrs, falls in einem EU-Staat Verletzungen von Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit ein systematisches Problem darstellen. Der EuGH hat hier bereits einen ähnlichen Ansatz gewählt, indem er hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie im Hinblick auf die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls den Fokus auf systematische Herausforderungen der Rechtsstaatlichkeit

und Grundrechte gelegt hat. Der EuGH hinderte ein nationales Gericht an der Vollstreckung eines solchen Haftbefehls, da die Haftbedingungen in dem ersuchten Mitgliedstaat ein systemisches Problem und eine Verletzung von Artikel 4 der Grundrechtecharta darstellten. Aus dem EuGH-Urteil ergeben sich zwei Punkte. Erstens, dass das vom Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzeugte Ausmaß an Interdependenz auf dem Vertrauen basiert, dass alle Mitgliedstaaten die in Artikel 2 verankerten Grundwerte befolgen. Zweitens, dass diese Regelbefolgung vorausgesetzt wird, es sei denn, es handelt sich um ein Problem systemischer Natur.

Die hier dargelegte Position ist eine natürliche Erweiterung der Logik, welcher der EuGH hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohnehin schon folgt. Kommt es in einem Mitgliedsland zu einem ernsthaften Verstoß gegen die Artikel-2-Grundsätze, der sich zudem systemisch auswirkt, geht diese Auswirkung über den innerstaatlichen Raum hinaus. Sie betrifft zwangsläufig auch die Fähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats, den Grundregeln und -prinzipien nachzukommen, die ein einwandfreies Funktionieren der rechtlichen und politischen Ordnung der EU sicherstellen, wie effektiver Rechtsschutz, Freizügigkeit und der freie und demokratische Charakter des EP wie der Union selbst. Wo ein derartiger Verstoß erkannt wird, wäre es folglich sowohl möglich als auch erstrebenswert, dass die Europäische Kommission unter Einsatz einer oder mehrerer dieser Rechtsgrundlagen ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den betreffenden Mitgliedstaat anstrebt.

4.5 UMSETZUNG

Die Umsetzung dieses Ansatzes läge somit bei der EU-Kommission und würde keine Änderung bestehender Regelungen erfordern. Sie würde aber erfordern, dass der EuGH diese Auslegung der Verträge unterstützt. Aus den oben genannten Gründen sind die juristischen Argumente, auf die sich diese Position stützt, stark und könnten vor dem Gerichtshof erfolgreich sein. Die Gefahr, dass sich Fälle vor dem EuGH plötzlich vervielfältigen würden, ist bei diesem Ansatz relativ gering. Die Bedingung, dass es sich um systematische Verstöße handeln muss, würde die Anzahl von Fällen auf zweierlei Weise in Grenzen halten. Erstens wären die Anwendung von EU-Recht und die Intervention des EuGHs so auf besonders schwerwiegende und strukturelle Verletzungen von Grundrechten beschränkt, die sich so systemisch auswirken, dass sie nicht nur die innenpolitische Situation beeinträchtigen, sondern die gesamte EU-Rechtsordnung. Zweitens könnten als Vorabentscheidungsersuche vorgebrachte Einzelfälle kaum die im Kontext systematischer Verstöße erforderlichen verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Bedingungen erfüllen. Stattdessen könnte die Kommission leichter Beweise für unterschiedliche Risiken sammeln und einen abstrakten Fall mit Gesetzesänderungen vorbringen, die bislang noch zu keinen spezifischen Einzelklagen geführt haben. Der Kommission würde eine besondere

Verantwortung auferlegt, diesen juristischen Ansatz zur Rechtsstaatlichkeit in Mitgliedstaaten zu voranzutreiben. Es wäre zwar ein mutigeres gerichtliches Vorgehen als bis vor Kurzem erforderlich, doch gleichzeitig würde die Kommission hinsichtlich ihres Rechtsstaatsmechanismus mit einem stärkeren Druckmittel als Artikel 7 ausgestattet. Im Hinblick auf Herausforderungen der Rechtsstaatlichkeit durch Mitgliedsländer würde sie über ein sehr viel stärkeres Durchsetzungs- und Abschreckungsinstrument verfügen.

Die wichtigere Einschränkung bei diesem Ansatz ist der Zeitfaktor und wie er sich auf die Effektivität der Rechtsmittel auswirkt. Justizverfahren und insbesondere Vertragsverletzungsverfahren dauern. Bei Problemen bezüglich Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit könnte dies zu einer ernsthaften Herausforderung werden. Nichtsdestotrotz könnte der EuGH in diesen Fällen das Schnellverfahren anwenden. Dessen Bedingungen wären hier in der Regel erfüllt und es könnte entscheidend zu einer effektiveren Lösung beitragen. Zusätzlich könnte von einstweiligen Maßnahmen Gebrauch gemacht werden. Wie man die Einschränkungen dieses Ansatzes auch sehen mag, angesichts der politischen Zwänge, welche die Anwendung der zweiten Artikel-7-Verfahrensphase so kompliziert machen, wäre er in jedem Fall effektiver als diese. Allein der Umstand, dass in diesem Kontext Vertragsverletzungsklagen zur Verfügung stünden, würde die Kommission mit einem wesentlichen juristischen Druckmittel ausstatten; im nichtgerichtlichen Teil des Vertragsverletzungsverfahrens wie im Dialog über Rechtsstaatlichkeit würde sie von den Mitgliedstaaten sehr viel ernster genommen. Anders gesagt würde das bloße Bestehen dieser Option, sobald diese vom EuGH bestätigt würde, ausreichen, um den Dialog über Rechtsstaatlichkeit mit Mitgliedsländern bedeutend zu stärken. Zudem würde die Debatte entpolitisiert. Obwohl es voraussichtlich zu Anschuldigungen justiziellen Aktivismus käme, sollten diese Fälle vor den EuGH gebracht werden, wären die Risiken hier voraussichtlich geringer als bei einem durch Artikel 7 ausgelösten politischen Konflikt.

5

VON GRUND AUF: DIE ZIVILGESELLSCHAFT STÄRKEN

AUF EINEN BLICK

- In der Wahrung der europäischen Werte kommt neben einer unabhängigen Justiz und Medienlandschaft Nichtregierungsorganisationen (NGOs) eine entscheidende Rolle zu. Aus diesem Grund sind sie in einigen EU-Mitgliedstaaten zum Ziel einer Reihe restriktiver Maßnahmen geworden, wie Verleumdungskampagnen, Kürzung von Finanzmitteln und einem übermäßigen Verwaltungsaufwand.
- Zusätzlich zu den Top-Down-Mechanismen, um wirtschaftlichen und politischen Druck auf eine Regierung auszuüben, sollte die EU NGOs unterstützen, die sich für die Förderung und den Schutz von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten einsetzen.
- Weil für diese NGOs keine ausreichenden Geldmittel – einschließlich EU-Mitteln – bereitstehen, sollte die EU hier einen angemessen ausgestatteten Fonds schaffen (auch European Values Instrument – EVI – genannt). Das EVI sollte in den folgenden Bereichen Unterstützung bieten: Advocacy-Maßnahmen, Monitoring von Mitgliedstaaten hinsichtlich der Einhaltung europäischer und internationaler Maßstäbe, Gerichtsverfahren, öffentliche Bildung, Förderung von unabhängigem und investigativem Journalismus und Kapazitätsaufbau. Es sollte dezentral durch Fondsadministratoren auf einzelstaatlicher Ebene verwaltet werden.
- Die Europäische Kommission sollte eine_n Sonderbeauftragte_n für die Zivilgesellschaft ernennen, an den NGO Einschränkungen melden könnten und der daraufhin entsprechende Maßnahmen ergreifen würde.

Bottom-Up-Maßnahmen zur Förderung der öffentlichen Unterstützung für Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Grundrechten sind eine wichtige Ergänzung der Top-Down-Mechanismen, mit denen wirtschaftlicher und politischer Druck auf Regierungen ausgeübt werden kann. Dieses

Kapitel umreißt zwei Maßnahmen zur Unterstützung von NGOs. Der Begriff bezeichnet hier formell eingerichtete, gemeinnützige Organisationen ohne Gewinnzweck. Wie unabhängige Judikative und Medien nehmen NGOs in der Wahrung der europäischen Werte eine wesentliche Rolle ein. Sie unterstützen die demokratische Teilhabe, indem sie die öffentliche Debatte informieren und öffentliche Kanäle (etwa in Form von Advocacy) und Wege (wie Demonstrationen) bieten, um gegenüber politischen Vertreter_innen Ansichten darzulegen. Indem sie Fälle vor Gericht bringen, unterstützen NGOs auch das Rechtsstaatsprinzip sowie internationales, europäisches und nationales Recht (einschließlich des Schutzes von Grundrechtsnormen).

Darüber hinaus tragen NGOs zur öffentlichen Bildung über Sinn und Bedeutung der europäischen Werte bei, was die Bevölkerung wiederum widerstandsfähiger gegenüber populistischen Angriffen auf Judikative, Grundrechte und demokratische Institutionen macht. Aufgrund dieser Rolle und der Gruppen, für die sie eintreten, sind NGOs zum Ziel restriktiver Maßnahmen populistischer Regierungen geworden; Vertrauen und Unterstützung der allgemeinen Öffentlichkeit sollen durch Verleumdungskampagnen unterminiert werden, Finanzmittel werden gekürzt und ein übermäßiger Verwaltungsaufwand soll ohnehin begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen erschöpfen (Butler 2017). An dieser Stelle wird argumentiert, dass die EU NGOs auf zweierlei Weise unterstützen könnte. Erstens durch einen Fonds, um NGOs in der Förderung und Wahrung der in Artikel 2 EUV festgelegten europäischen Werte zu unterstützen. Dieses Instrument wird hier auch EVI (European Values Instrument) genannt. Zweitens durch eine_n EU-Sonderbeauftragte_n für die Zivilgesellschaft, der Informationen über Einschränkungen von NGOs entgegennimmt und entsprechende Maßnahmen ergreift.

5.1 DAS EUROPEAN VALUES INSTRUMENT (EVI)

Das im Folgenden beschriebene EVI ist größtenteils dem Active Citizens Fund der Finanzierungsmechanismen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und Norwegens

nachempfunden, beinhaltet aber auch Elemente des Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und des European Endowment for Democracy (EED). Der größte Unterschied zum Active Citizens Fund bestünde im Finanzrahmen des EVI. Das im Folgenden dargelegte Modell sieht vor, dass die EU-Finanzierung zur Unterstützung von NGOs, die sich in der Förderung und Wahrung der europäischen Grundsätze in der EU engagieren, vom jetzigen Nullstand auf mindestens 2 Milliarden Euro im nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen ansteigen müsste. Dies entspräche den Mitteln, die die EU für Drittländer verwendet und die gemeinnützige Stiftungen zur Unterstützung von NGOs zur Förderung und Wahrung der europäischen Werte in der EU ausgeben.

5.1.1 WESHALB IST DIE JETZIGE FINANZIERUNG UNZUREICHEND?

Derzeit gibt es keine umfassende Übersicht über die gesamte NGO-Finanzierung in der EU. Generell scheinen öffentliche Mittel auf nationaler Ebene die größte Finanzierungsquelle des zivilgesellschaftlichen Bereichs zu sein. Für manche Mitgliedstaaten sind Zahlen über die Gesamtsumme der staatlichen Förderung verfügbar; doch selbst hier sind die Angaben in der Regel nicht in ausreichend spezifische Kategorien unterteilt, als dass klar erkennbar wäre, wie viel davon für NGOs bestimmt ist, die sich in der Förderung und Wahrung von Grundrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit engagieren. Die vorliegenden Daten lassen erkennen, dass die öffentlichen Mittel für NGOs, die sich diesen Advocacy-Aktivitäten widmen, gesunken sind. Regierungen haben Gelder für NGOs entweder infolge der Finanzkrise gekürzt oder Mittel von deren Fürspracheaktivitäten hin zu öffentlichen Dienstleistungen umgelenkt, um dortige staatliche Kürzungen auszugleichen. Solche Kürzungen und Schwerpunktverlagerungen sind in der gesamten EU zu beobachten (Agentur der Europäischen Union für Grundrechte 2018: 29ff.; Vandor et al. 2017: 16ff.). In manchen Mitgliedstaaten haben populistische Regierungen wiederum öffentliche Mittel von jenen NGOs abgezogen, die sich der Förderung von Grundrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit verschreiben. Ungarn und Polen sind hier die beiden Extrembeispiele (Butler 2017: 7ff.).

Bezüglich der gezielteren finanziellen Unterstützung von Förderung und Wahrung der europäischen Werte sind die norwegische Regierung und gemeinnützige Stiftungen wohl die wichtigsten Mittelgeber. Im Gegenzug für den Zugang zum Binnenmarkt tragen Norwegen, Island und Liechtenstein finanziell zur EU bei, indem sie gewisse Mitgliedstaaten durch den EWR- und Norwegischen Finanzierungsmechanismus unterstützen. Es bestehen zwei separate Abkommen. Das über den EWR-Finanzierungsmechanismus wurde zwischen der EU, Island, Liechtenstein und Norwegen abgeschlossen, das über den Norwegischen Finanzierungsmechanismus nur zwischen Norwegen und der EU. Die beiden Mechanismen machen faktisch die Beiträge Islands, Liechtensteins und Norwegens

zu den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) aus, im Gegenzug für Zugang zum Binnenmarkt. Ihre erklärte Absicht entspricht jener der ESIF: »[to] contribute to the reduction of economic and social disparities in the European Economic Area«. Hauptträger der beiden Mechanismen ist die norwegische Regierung.

In einer jüngeren Auswertung des NGO-Programms der beiden Finanzierungsmechanismen für die Jahre 2009–2014 wurde festgestellt, dass dieser Fonds EU-weit die größte einzelne Finanzierungsquelle für NGOs darstellt, die zu Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Grundrechten in der EU arbeiten (EWR/Norway Grants 2014: 84). Der Programmhaushalt für die Jahre 2009–2014 belief sich auf 160 Millionen Euro und umfasste 16 Mitgliedstaaten (Griechenland, Spanien und Portugal sowie die Staaten, die der Union nach 2004 beigetreten sind). Für die gegenwärtige Förderperiode 2014–2020 beläuft sich der Active Citizens Fund (bislang das NGO-Programm) auf mindestens 155 Milliarden Euro, wenngleich der endgültige Betrag höher geschätzt wird, da noch nicht alle Abkommen mit den Empfängerländern final ausgehandelt sind.

Die EU-Unterstützung für NGOs, die sich für Förderung und Schutz der europäischen Werte in den Mitgliedstaaten einsetzen, kann demgegenüber bestenfalls als geringfügig bezeichnet werden. Fördermittel der EU und der Mitgliedstaaten sind für den zivilgesellschaftlichen Sektor in der EU im Allgemeinen eine wichtige Finanzierungsquelle; in manchen Ländern nach einzelstaatlichen Mitteln die größte (Vandor et al. 2017: 17ff.). Diese Mittel gelten jedoch nicht der Unterstützung von NGOs, die sich für den Schutz und die Förderung europäischer Werte einsetzen. Diesen Bereich berühren drei EU-Förderprogramme: das EU-Programm »Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft«, das Justiz-Programm und das Programm »Europa für Bürgerinnen und Bürger« (Verordnung (EU) Nr. 1382/2013; Verordnung (EU) Nr. 1381/2013; Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates). Diese Programme neigen dazu, NGOs als eine Art Subunternehmer zu betrachten, die der Kommission in der Umsetzung von EU-Recht und -Richtlinien zuarbeiten. Doch beurteilt man diese Programme als Mittel zur Unterstützung von NGOs in der Förderung der europäischen Werte, weisen sie einige schwerwiegende Mängel auf (Butler 2017: 8ff.).

In der EU-Finanzierung von NGOs zur Förderung der europäischen Werte bedeutete der Abschluss des EU-Beitrittsprozesses einen faktischen Einschnitt: Zwar unterstützt die EU während des Beitrittsprozesses NGOs in den Beitrittsländern in der Förderung und Wahrung der europäischen Werte finanziell, etwa im Rahmen der Fazilität zur Förderung der Zivilgesellschaft oder des Instruments für Heranführungshilfe. Dies wird jedoch mit dem Beitritt eingestellt (Verordnung (EU) Nr. 231/2014; Europäische Kommission 2015a: 73). Eine ähnliche Situation scheint sich im Bereich der privaten Philanthropie ergeben zu haben, zumindest in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten. Gemeinnützige Stiftungen, die zur Demokratisierung dieser Länder gearbeitet hatten, scheinen sich im Glauben, dass die EU-Mitgliedschaft die Fortschritte weiter verfestigen würde, nach dem EU-Beitritt dieser Länder von dort zurückzuziehen (Vandor et al. 2017: 17ff.).

Ein letztes Argument ist die ungedeckte Finanzierungsnachfrage. So ermittelte die erwähnte Auswertung des NGO-Programms der EWR- und Norwegischen Finanzierungsmechanismen, die diese als hauptsächliche oder sogar einzige Finanzierungsquelle in diesem Bereich benannte, dass die Programmressourcen nur zur Bewilligung von durchschnittlich 10 Prozent der erhaltenen Förderanträge ausreichen (EWR/Norway Grants 2014: 84ff.).

5.1.2 ZIELE, FÖRDERBEREICHE UND MAßNAHMEN DES EUROPEAN VALUES INSTRUMENT

Das EVI sollte sowohl strukturelle als auch materiell-rechtliche Ziele haben. Das strukturelle Ziel bestünde darin, einen nachhaltigen, starken NGO-Sektor aufzubauen, der die Werte der EU nach Artikel 2 EUV schützt und fördert. Die thematischen Ziele bestünden in der Förderung und Wahrung dieser Werte, nämlich: den Menschenrechten (wie in der Grundrechtecharta festgelegt), der Demokratie (einschließlich Transparenz, guter Regierungsführung und partizipativer Demokratie) und der Rechtsstaatlichkeit. Dies entspricht auch den Zielen des Active Citizens Fund und der EU-Finanzinstrumente zur Unterstützung von NGOs außerhalb der EU, wie dem Instrument für Heranführungshilfe und dem Europäischen Instruments für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) (EWR/Norway Grants o. D.: 10; Verordnung (EU) Nr. 235/2014: Artikel 1 und 2; Verordnung (EU) Nr. 231/2014: Artikel 2.1).

Das EVI sollte folgende Tätigkeiten unterstützen: Advocacy (einschließlich der Unterstützung von Forschung und Analyse), die Überwachung der Einhaltung europäischer und internationaler Maßstäbe durch die Mitgliedstaaten, Gerichtsverfahren, öffentliche Bildung, die Unterstützung von unabhängigem und investigativem Journalismus und den Kapazitätsaufbau. Auch der Active Citizens Fund und das EIDHR umfassen diese Tätigkeiten weitestgehend. Hierbei ist anzumerken, dass in EU-Programmen Präzedenzfälle für die Unterstützung von Gerichtsklagen bestehen und diese etwa unter dem Förderprogramm für Umwelt- und Klimapolitikprojekte zulässig sind. Stellt das EVI Gelder für Monitoring-Tätigkeiten bereit, könnte es die Empfänger dazu verpflichten, Informationen in einem EU-weit standardisierten Format zu sammeln, um sie für den in diesem Papier vorgeschlagenen Monitoring-Mechanismus verwendbar zu machen.

Durch den Fokus auf Kapazitätsaufbau und Nachhaltigkeit würde das EVI eine effektive Mittelverwendung sicherstellen; es würden Organisationen aufgebaut, deren Infrastruktur, Verwaltung und Planung qualitativ hochwertig sind und deren Personal über die entsprechenden Fähigkeiten und Fachkompetenzen verfügt. Auf diese Weise würde auch verhindert, dass eine Mittelaufstockung auf die Ausbreitung ineffektiver, schlecht organisierter NGOs verschwendet würde. Dass neben Kern- oder operativer Finanzierung Mittel für langfristige Projekte bereitgestellt würden, würde zur langfristigen Sicherung von NGOs beitragen. Zudem wäre gewährleistet, dass Ressourcen auf die zentralen Aufgaben der NGOs statt auf Fundraising verwendet

würden. Ein besonderes Augenmerk des EVI sollte auf dem Kapazitätsaufbau von NGOs in effektiver öffentlicher Kommunikation liegen, da diese in der Regel gegenüber Advocacy, Monitoring und Gerichtsverfahren vernachlässigt worden ist. Für die Aufgabe von NGOs, in der allgemeinen Bevölkerung eine Basisunterstützung für die europäischen Werte aufzubauen, ist die Fähigkeit zu effektiver öffentlicher Kommunikation eine wesentliche.

5.1.3 DIE STRUKTUR DES EUROPEAN VALUES INSTRUMENT

Die Finanzmittelverwaltung der EU ist notorisch langsam und bürokratisch. Sie erlegt Antragsteller_innen einen solchen Verwaltungsaufwand und Zuwendungsempfänger_innen so hohe Anforderungen der Finanzberichterstattung auf, dass NGOs zuweilen abgeschreckt sind, überhaupt einen Antrag zu stellen (Civil Society Europe 2016: 6; Europäisches Parlament 2014: 82ff.; Europäisches Parlament 2010: 45ff.; Human European Consultancy 2005: 55, 80). Um das zu vermeiden, sollte die EVI-Struktur auf den förderlichsten Elementen des Active Citizens Fund und des European Endowment for Democracy (EED) aufbauen.

An die Struktur des Active Citizens Fund (EWR/Norway Grants o. D.: 17ff.) anknüpfend, sollte das EVI dezentralisiert auf nationaler Ebene durch nicht-kommerzielle Organe verwaltet werden, die unabhängig von Regierungen, religiösen Institutionen und politischen Parteien sind sowie über Erfahrung in der zivilgesellschaftlichen Arbeit im betreffenden Land verfügen. Diese Fondsadministratoren (in der Regel NGOs oder Stiftungen) sollten in einem offenen Ausschreibungsverfahren und ohne die Beteiligung nationaler Behörden ausgewählt werden (Norwegisches Außenministerium 2016: Artikel 6.13(4); EWR/Norway Grants 2014: 17ff.). Nach dieser Auswahl würden die Administratoren in Abstimmung mit der EU-Kommission eine Strategie und ein Aktivitätenprogramm auf Grundlage der EVI-Ziele und der auf nationaler Ebene ermittelten Bedürfnisse entwerfen. Nach Inkrafttreten des Fonds wäre der zuständige Administrator auch für die Aufforderung zu Förderanträgen zuständig. Förderentscheidungen unterlägen einem unabhängigen Evaluierungsprozess, den der jeweilige Fondsadministrator mithilfe objektiver Kriterien auf nationaler Ebene durchführen würde.

Die Verwaltung des Fonds auf nationaler Ebene bringt mehrere Vorteile mit sich. Erstens ist es für den nationalen Fondsadministrator einfacher, unter lokalen NGOs ein Bewusstsein für das EVI zu schaffen. Zweitens wird gewährleistet, dass Fördergelder durch eine Instanz vergeben werden, die mit der örtlichen Zivilgesellschaft vertraut ist. Drittens würden so die Höchstanforderungen der EU bezüglich Teilnahmeberechtigung und Finanzberichterstattung vermieden. Auch das European Endowment for Democracy (EED) agiert ohne solche Beschränkungen: Es wurde zwar gemeinsam von EU und Mitgliedstaaten geschaffen und verwaltet EU-Mittel, ist aber gleichzeitig eine private Stiftung nach belgischem Recht (Rat der Europäischen Union 2011; European Endowment for Democracy o. D.: Artikel 1). Das EED ist

somit flexibel und muss Zuwendungsempfängern keinen hohen Verwaltungsaufwand aufbürden – was sogar einer der Gründe für seine Schaffung war (European Endowment for Democracy o. D.: Artikel 3.2; Europäisches Parlament 2015: Absatz 2). Im Rahmen des vorgeschlagenen EVI-Modells könnte das Gros der Finanzberichterstattungspflicht den nationalen Fondsadministratoren zukommen, die wiederum den Zuwendungsempfängern schlankere Verfahren auferlegen könnten, ähnlich denen des EED. Im Zuge der EU-Finanzinstrumente wurde schon in der Vergangenheit eine Mittlerfunktion bei der Verwaltung von Geldern eingesetzt, so etwa beim EIDHR, in dessen Rahmen EU-Delegationen »länderspezifische Förderregelungen« verwalten (Europäische Kommission 2015b).

5.1.4 BEZUGSBERECHTIGTE EMPFÄNGER

Mit lediglich zwei Ausnahmen, die im Folgenden dargelegt werden, sollten die Bezugsempfänger des EVI ausschließlich NGOs sein. Das EVI könnte dieselbe Definition einer NGO verwenden wie der Active Citizens Fund: »a non-profit voluntary organisation established as a legal entity, having a non-commercial purpose, independent of local, regional and central government, public entities, political parties and commercial organisations. Religious institutions and political parties are not considered NGOs« (EWR/Norway Grants o. D.: 35; Norwegisches Außenministerium 2016: Artikel 1.6 (n)). Im Normalfall sollte das EVI keine Fördergelder an nationale Menschenrechtsinstitutionen vergeben, da diese öffentlich finanziert werden. In manchen Mitgliedstaaten werden regierungskritische nationale Menschenrechtsinstitutionen jedoch auf ähnliche Weise wie NGOs angegriffen, etwa durch Verleumdungskampagnen oder Mittelkürzungen, so etwa in Polen (Europäisches Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen 2016). Falls eine nationale Menschenrechtsinstitution durch eine Regierung so stark unterfinanziert ist, dass sie beim Schutz und in der Förderung der Menschenrechte keine bedeutsame Rolle mehr einnehmen kann, sollte sie zu einer Krisenfinanzierung durch das EVI berechtigt sein. Daneben sollte das EVI auch Bürgerbewegungen Mittel bewilligen dürfen, als Ausnahme von der Regelung, dass nur formell eingerichtete Organisationen als Empfänger infrage kommen. Auch im Rahmen des EED und des EIDHR können Bürgerbewegungen Mittel bewilligt werden (European Endowment for Democracy: Artikel 2.2; Verordnung (EU) Nr. 236/2014: Artikel 11.2 (e)). Eine solche Klausel wäre insbesondere erstrebenswert, weil in einigen Mitgliedstaaten NGOs die Arbeit noch schwieriger gemacht werden könnte (Ungarisches Helsinki-Komitee/Hungarian Civil Liberties Union 2018; Benezić 2018).

5.1.5 DER FINANZIELLE UMFANG DES EUROPEAN VALUES INSTRUMENT

Bestenfalls sollte der Wert des Fonds anhand einer Projektion eines starken zivilgesellschaftlichen Sektors in der EU und den daraus folgenden Kosten für Aufbau und

Erhalt berechnet werden. Da jedoch die hierzu erforderlichen Angaben fehlen, werden im Folgenden vier unterschiedliche Wege erläutert, wie sich die Finanzausstattung des EVI grob bemessen ließe. Auf Grundlage dieser Schätzungen sollte sie sich auf mindestens 2 Milliarden Euro über einen Zeitraum von sieben Jahren belaufen.

Erstens könnte der finanzielle Umfang des EVI daran festgemacht werden, welche Mittel die EU auf die Finanzierung von NGOs verwendet, um die europäischen Werte außerhalb der EU zu fördern. Wichtigstes Instrument hierbei ist das EIDHR mit einem Budget von 1,3 Milliarden Euro (Verordnung (EU) Nr. 235/2014; Europäische Kommission 2017d: 36). Doch mindestens fünf weitere EU-Finanzinstrumente bieten NGOs zusätzliche Unterstützung bei deren Förderung der europäischen Werte in Drittländern (Muguruza 2014). So dient im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe 2014–2020 das Programm »Civil Society Facility and Media« dem Kapazitätsaufbau von NGOs im Bereich Stärkung partizipativer Demokratie und Verbesserung der Bedingungen für eine unabhängige Presse. Nur dieser Fonds allein, der acht Länder umfasst, beläuft sich über einen Zeitraum von sieben Jahren auf etwa 400–500 Millionen Euro (Europäische Kommission 2014: 15f., 28; Europäische Kommission 2015a).⁸ Wenngleich keine Gesamtsumme der EU-Mittel erhältlich ist, die auf NGO-Unterstützung zur Förderung der europäischen Werte außerhalb der EU verwendet werden, belaufen sie sich vermutlich auf mehrere Milliarden Euro.

Ein zweiter Referenzpunkt zur Ermittlung des ungefähren EVI-Finanzrahmens wäre die Finanzierungslücke, welche die kürzliche Auswertung des NGO-Programms der EWR- und Norwegischen Finanzierungsmechanismen ermittelte. Wie erwähnt konnte das Programm trotz eines Haushalts von 160 Millionen Euro für 16 Länder nur 10 Prozent der erhaltenen Förderanträge bewilligen. Auf dieser Grundlage lässt sich abschätzen, dass mehrere Milliarden Euro erforderlich wären, um die Nachfrage aller 27 Mitgliedstaaten zu decken.

Eine dritte Berechnungsweise wäre, dem EVI einen Prozentsatz der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) zuzuweisen. In der gegenwärtigen Förderperiode belaufen sich diese auf 450 Milliarden Euro (Europäische Kommission 2015). Selbst wenn 0,5 Prozent der ESIF auf das EVI verwendet würden, wären dies über 2 Milliarden Euro. Dies erscheint angemessen, da bei den Zuschüssen des EWR und Norwegens (der Beitrag dieser Länder zu den ESIF) für die Bemessung des Active Citizens Fund (ehemals NGO-Programm) ein ähnlicher Ansatz gilt; gegenüber den Gesamtzuschüssen des EWR und Norwegens wird der Active Citizens Fund anteilmäßig berechnet. Der EWR-Finanzierungsmechanismus – 2 Milliarden Euro für den Zeitraum 2014–2020 – verwendet mindestens 10 Prozent seiner Mittelzuweisung auf den Active Citizens Fund zur Unterstützung von NGOs in der Förderung der europäischen

⁸ Für die Unterstützung mehrerer Länder über einen Zeitraum von sieben Jahren wurden dem »Civil Society Facility and Media«-Programm 125 Millionen Euro zugewiesen. Zusätzlich werden jedes Jahr Mittel für einzelstaatliche Aktivitäten vergeben. 2015 beliefen sich diese Zuschüsse für die einzelnen Staaten auf weitere 48,7 Millionen Euro. Beziffert man dies als durchschnittliche jährliche Vergabe, beläuft sich der Gesamtrahmen auf 400–500 Millionen Euro.

Werte. Der Norwegische Finanzierungsmechanismus, der keine derartige Klausel über eine Mindestzuweisung für NGOs enthält, beläuft sich auf rund 1,25 Milliarden Euro. Über 5 Prozent des entsprechenden ESIF-Beitrags von 2,8 Milliarden Euro werden also auf die Unterstützung von NGOs verwendet. In der vorausgegangenen Förderperiode wurden von insgesamt 1,8 Milliarden Euro 160 Millionen Euro auf das NGO-Programm verwendet – knapp 9 Prozent der Gesamtsumme (Rat der Europäischen Union 2010). Demzufolge erschiene eine Zuteilung von 0,5 Prozent der ESIF auf das EVI durchaus angemessen.

Eine vierte Methode, um die notwendige Finanzausstattung des EVI zu berechnen, orientiert sich an den Mitteln, die NGOs zur Förderung der europäischen Werte von gemeinnützigen Stiftungen erhalten. Wie erwähnt beliefen sich diese 2015 in Westeuropa auf etwa 235 Millionen Euro. Allein wenn die EU mit dieser bestehenden Fördermittelvergabe durch Stiftungen gleichziehen würde, beliefe sich die Summe – hochgerechnet auf 27 Mitgliedstaaten – über einen Zeitraum von sieben Jahren auf etwa 2 Milliarden Euro.

5.2 SONDERBEAUFTRAGTE_R FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT

Als weitere Unterstützung von NGOs könnte die EU eine_n Sonderbeauftragte_r für die Zivilgesellschaft ernennen. Der Sonderbeauftragte würde durch den (für die Grundrechtecharta verantwortlichen) Ersten Vizepräsidenten der Europäischen Kommission ernannt und mit einem kleinen Mitarbeiterstab zur administrativen Unterstützung ausgestattet. Sein Büro würde als Kommunikationsanlaufstelle für NGOs dienen, um die EU auf Maßnahmen aufmerksam zu machen, die ihre Handlungsfähigkeit beeinträchtigen. Der Sonderbeauftragte wäre auch mit diplomatischen Demarchen gegenüber nationalen Behörden beauftragt. Wenngleich NGOs schon jetzt den Vereinten Nationen und dem Europarat über Vorfälle berichten können, hätte die Einrichtung eines solchen Sonderbeauftragten für die EU mehrere Vorteile. Erstens widmen sich die UN und der Europarat in der Regel vor allem Angriffen auf NGOs in Nicht-EU-Ländern, wo Einschränkungen besonders akut und oftmals lebensbedrohlich sind. Zweitens hätten Demarchen gegenüber einem Mitgliedstaat vonseiten der EU aufgrund ihrer potenziellen Konsequenzen mehr Gewicht als die der UN oder des Europarats; insbesondere hätte ein EU-Sonderbeauftragter besseren Zugang zu den EU-Institutionen, um politisches Interesse und Druck zu erzeugen und würde auch vonseiten der Massenmedien größeres Interesse erzeugen als der Europarat oder die UN.

Zunächst könnte der Sonderbeauftragte mit der betreffenden Regierung vertraulich Kontakt aufnehmen. Falls die jeweiligen Behörden eine Kooperation verweigerten, könnte er schrittweise immer weiter an die Öffentlichkeit treten. Um Anschuldigungen politischer Voreingenommenheit kleinstmöglichen Raum zu geben, müsste der Sonderbeauftragte zuallererst die von NGOs vorgebrachten Vorwürfe verifizieren. Dann könnte er vertraulich Fürsprache vornehmen,

um die Situation zu beheben. Beheben nationale Behörden die Situation nicht, könnte der Sonderbeauftragte öffentliche Maßnahmen in Betracht ziehen, z. B. offizielle Stellungnahmen, einen Besuch des Landes zu Treffen mit NGOs und der Regierung oder einen Bericht an relevante EU-Institutionen (die Gruppe »Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit« im Rat, den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres im Europäischen Parlament und den Ersten Vizepräsidenten der EU-Kommission). Als Präzedenzfall für solche Schritte würde der Europäische Auswärtige Dienst, der ähnliche Aufgaben ausführt, dienen (Rat der Europäischen Union 2009).

Im Gegensatz zu dem in dieser Publikation empfohlenen Monitoring-Mechanismus, im Zuge dessen regelmäßig Informationen gesammelt würden, würde der Sonderbeauftragte reaktiv agieren und gegen NGOs gerichteten Vorfällen fallweise begegnen. Gleichzeitig könnte dieses Amt jedoch eine jährliche Übersicht der Vorfälle erstellen, so dass die für das Rechtsstaatlichkeits-Monitoring zuständigen Organe diese in ihrem turnusmäßigen Überwachungsprozess aufgreifen könnten.

5.3 DIE UMSETZUNG DER VORGESCHLAGENEN INSTRUMENTE

Selbst wenn man davon überzeugt ist, dass das European Values Instrument und der oder die Sonderbeauftragte für die Zivilgesellschaft erstrebenswert wären, bleibt die Frage der politischen Machbarkeit. Das EVI ließe sich gemäß Artikel 167 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schaffen, der das ordentliche Gesetzgebungsverfahren erfordert und somit nicht durch ein oder zwei Mitgliedstaaten blockiert werden könnte. Diese Bestimmung erlaubt der EU, zur »Verbesserung der Kenntnis und Verbreitung der Kultur und Geschichte der europäischen Völker [sowie zu] Erhaltung und Schutz des kulturellen Erbes von europäischer Bedeutung« »Fördermaßnahmen« zu ergreifen. Es lässt sich kaum bestreiten, dass die in Artikel 2 EUV aufgeführten Werte zur Kultur der EU-Mitgliedstaaten gehören. Eine weitere Rechtsgrundlage wäre durch Artikel 352 AEUV gegeben, der Maßnahmen zulässt, falls diese zum Erreichen der in den Verträgen festgelegten Ziele notwendig sind (in diesem Falle Artikel 2, 3 und 6). Weil hierbei Einstimmigkeit erforderlich ist, ließe sich einwenden, dass dies die politische Machbarkeit des EVI bedeutend verringert – denn Regierungen mit autoritären Tendenzen stimmen wohl kaum einem Finanzinstrument zu, das NGOs zur Förderung der europäischen Werte unterstützen soll. Doch eben diese Schwierigkeit wurde im Rahmen der Zuschüsse des EWR und Norwegens im Hinblick auf die Regierungen Ungarns und Polens überwunden. Vermutlich konnte der Active Citizens Fund im Zuge dieser Zuschüsse trotz Widerstandes in diesen Ländern etabliert werden, weil der Gesamtwert der Kooperationsabkommen (800 Millionen Euro im Falle Polens und 150 Millionen Euro bei Ungarn) für die entsprechenden Regierungen wichtiger war, als den Active Citizens Fund zu kontrollieren. Die EU-Institutionen und

-Mitgliedstaaten könnten einen ähnlichen Ansatz wählen, indem sie den Abschluss von Partnerschaftsvereinbarungen und operationellen Programmen im Rahmen der ESIF von der Schaffung des EVI abhängig machten. Da die ESIF (derzeit 86 Milliarden Euro für Polen und 25 Milliarden Euro für Ungarn) sehr viel höher sind als die Zuschüsse des EWR und Norwegens, hätten die EU-Institutionen und unterstützenden Mitgliedstaaten sogar eine noch stärkere Ausgangsposition. Die Schaffung eines Sonderbeauftragten wäre ebenso durchführbar. Das Amt ließe sich durch eine Entscheidung der Europäischen Kommission schaffen. Artikel 20 ihrer Geschäftsordnung erlaubt, dass »um speziellen Anforderungen gerecht zu werden«, die Kommission »besondere Verwaltungsstrukturen einrichten [kann], (...) deren Befugnisse und Arbeitsbedingungen von der Kommission festgelegt werden« (Europäische Kommission 2000).

6

GEGEN GLEICHSCHALTUNG UND DESINFORMATION: MEDIENFREIHEIT UND -PLURALISMUS SCHÜTZEN

AUF EINEN BLICK

- In der EU werden traditionelle wie neue Medien immer stärker in der Ausübung ihrer demokratischen Aufgabe eingeschränkt, Zugang zu Informationen aus einer Vielzahl unabhängiger Quellen zu bieten.
- Um Medienfreiheit und -pluralismus in ihren Mitgliedstaaten zu unterstützen, sollte die EU mithilfe des Media Pluralism Monitor weiterhin systematisch Gefahren für Medienpluralismus und -freiheit in EU-Staaten aufzeichnen. Dieses Monitoring-Instrument sollte Teil eines umfassenderen Monitoring-Verfahrens werden, um Bedrohungen der Demokratie in Mitgliedsländern einschätzen zu können.
- Das Mandat der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) sollte dahingehend erweitert werden, EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten im Themenbereich Medienfreiheit und -pluralismus zu unterstützen.
- Die Europäische Kommission sollte für Bereiche des Binnenmarktes, die sich auf Medienfreiheit und -pluralismus auswirken, gemeinsame Mindestbestimmungen vorbringen, wie bereits bei audiovisuellen Diensten, dem freien Zugang zu Online-Informationen und Datenschutz geschehen. Insbesondere sollten Vorkehrungen zur Transparenz staatlicher Finanzierung und Werbung in den Medien, zu Medieneigentumsverhältnissen und -konzentration sowie Verleumdungsgesetze EU-weit harmonisiert werden.
- Online-Foren und Social-Media-Unternehmen sollten dem Europäischen Parlament über Maßnahmen gegen die Verbreitung von Fake News berichten müssen, wie auch über deren Vereinbarkeit mit internationalen Normen zu Transparenz und dem Recht auf freie Meinungsäußerung. Darüber hinaus sollte die EU-Kommission Schulungsprojekte

zu digitalem investigativem Journalismus finanzieren, die sich an nicht-hauptberufliche Journalist_innen, Aktivist_innen und Blogger_innen richten.

- Für einen größtmöglichen Erfolg von Initiativen zur Medienkompetenz sollte die EU-Kommission Forschung zu deren gegenwärtigem Niveau fördern.

6.1 EINLEITUNG: WIE MEDIEN DIE DEMOKRATIE PRÄGEN

Trotz einer Vielzahl an Garantien durch EU-Rechtsvorschriften sind traditionelle wie neue Medien in der EU immer stärker in der Ausübung ihrer demokratischen Aufgabe eingeschränkt, Zugang zu Informationen aus einer Vielzahl unabhängiger Quellen zu bieten (Europäische Union 2000: Artikel 7.1 und 11.2). Jüngeren Berichten und Analysen auf EU-Ebene zufolge treten in den EU-Mitgliedstaaten etliche Herausforderungen für Medienpluralismus und -freiheit auf (High Level Group on Media Freedom and Pluralism 2013; Centre for Media Pluralism and Media Freedom 2016).

Der Schutz der Medienfreiheit und -pluralismus in der EU ist entscheidend, um die den europäischen Bürger_innen nach den Verträgen garantierten Rechte zu gewährleisten (HLG 2013: Empfehlung Nr. 1). In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) wurde wiederholt festgehalten: »there can be no democracy without pluralism [as] democracy thrives of freedom of expression [and states have] a positive obligation to put in place an appropriate legislative and administrative framework to guarantee effective pluralism« (EGMR 2012; EGMR 2009).

Beschränkungen von Medienfreiheit und -pluralismus in einem EU-Mitgliedstaat gefährden im Endeffekt das Recht von EU-Bürger_innen auf repräsentative Demokratie auf EU-Ebene; denn sie beeinträchtigen ihr Recht, zuverlässige Informationen zu suchen, zu empfangen und

zu verbreiten, um auf dieser Grundlage wohlüberlegte Entscheidungen zu treffen. Aufgrund des in Artikel 10 EUV festgelegten Rechts aller EU-Bürger_innen auf repräsentative Demokratie sollte der EU die Befugnis zugesprochen werden, die Medienfreiheit und -pluralismus auch auf nationalstaatlicher Ebene zu schützen, »whenever the challenges to media freedom and pluralism are serious enough to put into question the very democratic legitimacy of the Union« (HLG 2013: 20). Dieses Kapitel benennt die wichtigsten Herausforderungen für Medien in der Europäischen Union und empfiehlt entsprechende Lösungsinstrumente.

6.2 HERAUSFORDERUNGEN FÜR MEDIENFREIHEIT UND -PLURALISMUS IN EU-MITGLIEDSTAATEN UND INSTRUMENTE ZU IHRER LÖSUNG

6.2.1 DIE VEREINNAHMUNG DER MEDIEN: POLITISCHE EINFLUSSNAHME, STAATLICHE FINANZIERUNG, KONZENTRATION UND TRANSPARENZ VON MEDIENEIGENTUM

Die Arbeitsweise der Union beruht auf der repräsentativen Demokratie, alle Bürger_innen haben das Recht, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen (Europäische Union 2007: Artikel 10.1 und 10.3). Grundlegende Voraussetzung jeder gesunden Demokratie sind Medien, die der politischen Macht Rechenschaft abverlangen. Der durch die Presse gegebene freie und vielfältige Fluss von Informationen und Meinungen wirkt sich auf nationaler wie auf EU-Ebene darauf aus, inwieweit EU-Bürger_innen fundierte Entscheidungen treffen können, wenn sie zur Teilnahme an Anhörungen, Stimmabgaben oder der Kandidatur in Wahlen aufgefordert werden. Dennoch greifen in über zwei Dritteln der EU-Staaten politische Einflussnahme sowie Druck auf die Unabhängigkeit der nationalen Medienaufsichtsbehörden und die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten um sich (CMPF 2016: Kapitel 1.3). Die meisten EU-Staaten bieten Medienaufsichtsbehörden, audiovisuellen Medien und Zeitungen keinen Schutz durch rechtliche Sicherheits- oder Kontrollmechanismen hinsichtlich direkter oder indirekter Kontrolle über die Ernennung von Aufsichtsratsmitgliedern, Entscheidungsfindung oder die redaktionelle Unabhängigkeit (CMPF 2016: Kapitel 1.3). Letztendlich beschränkt dieser Mangel an abgestimmten Vorkehrungen gegen unzulässigen politischen Druck auf Medienaufsichtsbehörden und öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten die Ausübung von Demokratie durch die Unionsbürger_innen auf Grundlage freier Entscheidungen.

Des Weiteren besteht im Großteil der EU keine Gesetzgebung, die transparente Kriterien in der Verteilung von staatlicher Werbung oder Subventionen auf die verschiedenen Medienkanäle gewährleistet. Selbst wo Regeln bestehen, sind derselben Studie zufolge Informationen über die genaue Verteilung staatlicher Medienförderung schwer erhältlich oder für die allgemeine Öffentlichkeit nicht klar verständlich (CMPF 2016: Kapitel 1.3; Europäisches Parlament 2016a). Dies hat weitreichende negative

Konsequenzen für die Presse: Aufgrund des Einschnitts durch neue Vertriebstechnologien und den Umsatzrückgang bei traditionellen Einnahmequellen wie Abonnements und Werbung sind immer mehr Medienkanäle existenziell auf staatliche Unterstützung angewiesen.

Daneben ist eine der größten Bedrohungen des Zugangs der EU-Bevölkerung zu einer Vielzahl an Sichtweisen und Informationen die Konzentration von Medieneigentum: Die EU-Staaten haben unterschiedliche Regelungen bezüglich unterschiedlicher Arten von Medienkonzentration, wobei in einigen Ländern überhaupt keine Regeln zu ihrer Vermeidung bestehen (CMPF 2016). Insbesondere im Bereich des Internets haben die meisten Länder keine spezifischen Regeln über die Konzentration von Internetdiensteanbietern (ISP) oder Inhaltsanbietern und die vier größten ISPs verfügen über die größten Marktanteile (CMPF 2016).

Darüber hinaus bestehen in den meisten EU-Mitgliedstaaten nur begrenzte oder ineffektive Regelungen zum Zugang von Bürger_innen zu Informationen über Eigentümerschaft und Kontrolle der in ihrem Land aktiven Medien. Uneinheitliche Bestimmungen zu Medienkonzentration und Transparenz begünstigender Medieneigentümerschaft können auch den freien Dienstleistungsverkehr und Wettbewerb der Medien behindern. So sind Medienunternehmen darin behindert, sich in einem anderen Mitgliedstaat zu etablieren oder ihre Dienste anzubieten, wenn dort schwächere Regeln bezüglich Konzentration zu einer Marktdominanz geführt haben oder mangelnde Transparenz des Medienbesitzes eine Einschätzung des Marktes erschwert (CMPF 2013: Kapitel 3).

Dem Europäischen Parlament liegt derzeit der Entwurf einer neuen Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste vor (Audiovisual Media Services Directive, AVMSD). Die AVMSD legt Mindestbestimmungen und -prinzipien fest, um in der gesamten EU die nationale Gesetzgebung hinsichtlich aller audiovisuellen Medien und Medienaufsichtsbehörden zu harmonisieren. Die AVMSD enthält Bestimmungen, um die Unabhängigkeit von Regulierungsbehörden audiovisueller Medien gegenüber Regierungen, öffentlichen Stellen und der Industrie sicherzustellen. Die Richtlinie stärkt außerdem die Gruppe europäischer Regierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA). Diese vereint die Vertreter_innen der nationalen unabhängigen Regulierungsbehörden im Bereich der audiovisuellen Dienstleistungen, um die EU-Kommission bei der Umsetzung der AVMSD zu beraten. Um die Unabhängigkeit von Medienaufsichtsbehörden und den Öffentlich-Rechtlichen in den EU-Mitgliedstaaten zu stärken, sollte die ERGA der EU-Kommission regelmäßig über die Umsetzung der AVMSD-Bestimmungen zur Unabhängigkeit von Medienaufsichtsbehörden und audiovisueller Medien in allen Mitgliedstaaten Bericht erstatten. Ein besonderes Augenmerk sollte auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten liegen. Wo diese Vorkehrungen nicht effektiv umgesetzt werden, sollte die ERGA Mitgliedsländern konkrete Empfehlungen aussprechen (Europäische Kommission 2013).

Der Rat für Justiz und Inneres sollte das Mandat der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte

(FRA) dahingehend erweitern, die EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten im Bereich Medienfreiheit und -pluralismus zu unterstützen. So ließe sich das Problem der Vereinnahmung der Medien durch politische Partikularinteressen tiefer angehen und der Zugang zu Informationen über die eigentlichen treibenden Medienakteure würde EU-weit verbessert. Das bestehende thematische Mandat der FRA umfasst lediglich die Informationsgesellschaft, insbesondere den Datenschutz. Aufgrund ihrer generellen Zuständigkeit im Hinblick auf die Grundrechte könnte das Mandat der FRA zu Medienfreiheit und -pluralismus auf Artikel 11 der europäischen Grundrechtecharta basieren und in Kooperation mit dem Europarat gemeinsame Standards zur Stärkung der Medienfreiheit und -pluralismus in den EU-Mitgliedstaaten anregen (HLG 2013: Empfehlung Nr. 2).

Zusätzlich sollte die EU weiterhin mithilfe des vom Centre for Media Pluralism and Media Freedom (CMPF) entwickelten Media Pluralism Monitor systematisch Gefahren für Medienpluralismus und -freiheit in den EU-Staaten aufzeichnen. Insbesondere sollte dieses Instrument in ein umfassenderes Kontrollverfahren integriert werden, in dessen Rahmen die Bedrohungen der Demokratie in allen Mitgliedstaaten formell bewertet werden, idealerweise als Teil des FRA-Mandats.

Des Weiteren sollte die EU-Kommission in einer Ad-Hoc-Richtlinie über Transparenz staatlicher Förderung und Werbung in der Presse Mindestvorschriften zur Harmonisierung vorlegen. Außerdem sollte sie verlangen, dass alle nationalen audiovisuellen Aufsichts- und Wettbewerbsbehörden eine Datenbank mit sämtlichen Informationen zu staatlicher Förderung und Werbung in der Presse schaffen und kontinuierlich pflegen.

Abschließend sollte die EU-Kommission auch bezüglich der Transparenz von Medienbesitz Mindestvorschriften zur Harmonisierung vorlegen; diese sollten nicht nur die offiziellen Medieninhaber betreffen (die in eigenem Namen als rechtliche Eigentümer eingetragen sind), sondern auch »begünstigte« Medieninhaber (die zwar nicht als rechtliche Eigentümer eingetragen sind, aber trotzdem begünstigt sind, etwa durch Stimmrechte oder den Besitz von Anteilen). Die Pflicht der EU, einen freien Dienstleistungsverkehr zu gewährleisten, würde eine Harmonisierung der einzelstaatlichen Vorschriften mit ihrer schwankenden Transparenz der Medienbesitzverhältnisse rechtfertigen (Europäische Union 2007: Artikel 26, 56–62). Insbesondere sollte die Kommission fordern, dass alle nationalen audiovisuellen Medienaufsichts- und Wettbewerbsbehörden eine Datenbank schaffen und kontinuierlich pflegen; diese sollte alle notwendigen Informationen enthalten, um die rechtlichen und begünstigten Inhaber von Medienunternehmen – einschließlich juristischer Personen – sowie deren Finanzierungsquellen festzustellen. Wie schon die Entschließung des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2013 zur Normensetzung bei der Medienfreiheit nahelegte, sollte die bestehende Datenbank über Fernsehunternehmen und Sender in der Europäischen Union (MAVISE), die durch die EU-Kommission finanziert und von der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle betrieben wird, in ein gesamteuropäisches Verzeichnis überführt

werden. Dies würde als zentralisierte Datenerhebungsquelle dienen, um Fälle von Medienkonzentration zu ermitteln. Die Datenbank sollte der Öffentlichkeit kostenlos und leicht zugänglich gemacht werden (Europäisches Parlament 2013).

6.2.2 LÜCKENHAFTER SCHUTZ DER MEINUNGSFREIHEIT: DER MANGEL AN EINHEITLICHEN VERLEUMDUNGSGESETZEN

Alle EU-Staaten verfügen über Gesetzgebung zum Schutz von Ehre und Ruf von Personen vor Verleumdung, insbesondere bei Verleumdung durch die Presse. Die Reichweite und Strenge dieser Gesetze variiert von Land zu Land jedoch erheblich. Die Verleumdungsgesetze der meisten EU-Staaten erfüllen keine internationalen Maßstäbe zum Schutz der Meinungsfreiheit von Journalist_innen und Laien-Journalist_innen. Neben einer unverhältnismäßigen Restriktion der Meinungsfreiheit können diese uneinheitlichen Verleumdungsgesetze auch die Freizügigkeitsrechte von Journalist_innen einschränken, eben im Hinblick auf jene Länder, deren Gesetze die Meinungsfreiheit unverhältnismäßig begrenzen.

Auf Grundlage der Befunde des vom International Press Institute betriebenen MediaLaws-Database-Projekts sollte die EU-Kommission deshalb einen Gesetzesvorschlag entwickeln, um die nationalen Verleumdungsgesetze zu harmonisieren.⁹ Als Rechtsgrundlage hierfür könnte die EU-Kompetenz zur Harmonisierung nationaler Gesetze über die Freizügigkeit von Arbeitnehmer_innen dienen. So würden Regelungen innerhalb der EU beseitigt, die keine internationalen Maßstäbe der Meinungsfreiheit erfüllen, und das Recht auf Freizügigkeit von Journalist_innen und Mediennutzer_innen würde geschützt (Europäische Union 2007: Artikel 3.2; Europäische Union 2007a: Artikel 45).

6.2.3 EINBUßEN BEIM QUALITÄTSJOURNALISMUS, VERBREITUNG VON DESINFORMATION (FAKE NEWS) UND HASSREDE

Der Einzug und die weitreichende Ausbreitung neuer digitaler Technologien hat es praktisch jedem ermöglicht, mit einer nie dagewesenen Schnelligkeit im Internet Nachrichten und Informationen zu produzieren, zu posten und zu teilen. Einerseits haben so der globale Zugang zu und die Reichweite von Informationen zugenommen, andererseits wurden hierdurch auch journalistische Maßstäbe gesenkt, da weniger Zeit für eine gründliche Recherche und Nachprüfung von Fakten bleibt. Durch die neuen Technologien ist zudem eine so große Menge an Medieninhalten entstanden, dass sich auch die Beziehung des Publikums zu Informationen verändert hat. Mittlerweile erfahren viele Mediennutzer_innen Nachrichten vor

⁹ Im Rahmen dieses Projektes werden die Verleumdungsgesetze der EU-Staaten und der EU-Beitrittskandidaten untersucht und nach internationalen Maßstäben bemessen. So werden potenzielle Bedrohungen der Meinungsfreiheit sichtbar und aufgezeichnet; <http://legaldb.freemedia.at/legal-database/> (aufgerufen am 16.2.2018).

allem über Drittanbieter, insbesondere soziale Medien wie Facebook und Twitter. Hierdurch erhalten Nutzer_innen in der Regel vor allem Inhalte, für die sie zuvor schon eine Präferenz gezeigt hatten oder die ihre Auffassungen weiter bestätigen, und sie werden immer weniger einem vielfältigeren Meinungsspektrum ausgesetzt. Darüber hinaus wurde durch die neuen digitalen Technologien die Verbreitung und Wirkung absichtlicher Fehlinformation – Fake News – über Online-Medienportale angetrieben; da der demagogische Diskurs populistischer und autoritärer Bewegungen auf solchen Narrativen besonders gut gedeiht, wurde unbeabsichtigterweise auch deren EU-weiter Aufstieg gefördert. Im Laufe der letzten Jahre erschien die überwältigende Mehrheit von Hetzreden, die in der EU bei den jeweiligen Strafverfolgungsbehörden angezeigt wurden, im Internet, entweder auf traditionellen Medien-Websites oder über Vernetzungsplattformen wie Facebook und Twitter oder Video-Sharing-Plattformen wie YouTube.

Die sozialen Medien haben mehrere Initiativen angekündigt, um in ihrem Angebot gegen Desinformation vorzugehen. So wurde eine höhere Anzahl menschlicher Faktenprüfer_innen vorgeschlagen, die auf kontroverse Inhalte aufmerksam machen und diese überprüfen, wie auch Instrumente, mit denen Leser_innen selbst Inhalte überprüfen könnten, indem ihnen thematisch verwandte Artikel zur Verfügung gestellt würden. Zudem hat die EU gemeinsam mit vier der größten Social-Media-Plattformen einen Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet entwickelt (Europäische Kommission 2016a). Jedoch scheinen sowohl traditionelle als auch neue Medienplattformen noch immer zu wenig Ressourcen einzusetzen, als dass diese Probleme effektiv angegangen würden. So wäre beispielsweise ein vermehrter Einsatz menschlicher Faktenprüfer_innen wirtschaftlich nicht rentabel. Infolgedessen haben Politiker_innen auf nationaler Ebene einen Rechtsrahmen gefordert, in dem Online-Medienunternehmen schwerwiegende Strafen oder sogar die Schließung drohen würden, falls sie Fake News oder Hassreden nicht umgehend aus ihrem Angebot entfernen.¹⁰ Letzten Endes riskiert man mit diesen Initiativen jedoch unverhältnismäßige Pauschalverbote hinsichtlich Meinungsfreiheit und Medienunabhängigkeit.

Die Europäische Kommission lancierte unlängst eine öffentliche Anhörung, um Sichtweisen auf das Thema Fake News zu sammeln, sowie eine Eurobarometer-Meinungsumfrage, um Wahrnehmungen und Bedenken der EU-Bürger_innen gegenüber dem Thema zu erheben. Im Januar 2018 wurde zudem eine hochrangige Expertengruppe eingesetzt, die zu politischen Initiativen gegen Fake News und die Ausbreitung von Desinformation im Internet beraten soll (Europäische Kommission 2018). Daneben setzte der Europarat vor Kurzem ein Expertenkomitee ein, das Committee of Experts on Quality Journalism in the Digital Age (MSI-JOQ). Dessen einjähriges Mandat lautet, auf Grundlage der bestehenden Maßstäbe des Europarats und des Europäischen

Gerichtshofs für Menschenrechte einen Vorschlag zu erarbeiten: »a standard-setting proposal on criteria and measures for ensuring a favourable environment for the practice of quality journalism in the digital age« (Europarat 2017).

Um diesen Herausforderungen journalistischer Qualität zu begegnen und die Auswirkungen von Fake News EU-weit zu bekämpfen, sollte die EU-Kommission entweder selbst oder durch die neu gegründete hochrangige Expertengruppe mit dem MSI-JOQ interagieren und zusammenarbeiten. Auf diese Weise ließe sich ermitteln, wie sich die Medienkompetenz im digitalen Raum verbessern und die Wirkmacht von Fake News im Netz schwächen ließe.

Das EP sollte derweil die relevanten Interessenvertreter_innen – insbesondere Online-Plattformen und Social-Media-Unternehmen – regelmäßig vor den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) laden; dort müssten sie über Maßnahmen Bericht erstatten, die sie zur Bekämpfung der Verbreitung von Fake News getroffen haben, sowie über deren Vereinbarkeit mit internationalen Normen zu Transparenz und Meinungsfreiheit.

Zu guter Letzt sollte die EU-Kommission Schulungsprojekte zu digitalem investigativem Journalismus entwickeln, finanzieren und bewerben. Die Projekte wären nicht nur an professionelle Journalist_innen gerichtet, sondern an eine breiter gefasste Gruppe von Interessenvertreter_innen, einschließlich zivilgesellschaftlicher Organisationen, Blogger_innen und Bewegungen an der gesellschaftlichen Basis, die sich aktiv der Sammlung, Analyse und Verbreitung von Nachrichten und Informationen widmen (der sogenannte Bürgerjournalismus).

6.2.4 DIE AUFGABE DER MEDIEN IN DER DEMOKRATIE VERSTEHEN: DIE UNTERSCHÄTZTE BEDEUTUNG VON MEDIENKOMPETENZ

In den letzten Jahren hat sich unter EU-Bürger_innen ein besorgniserregendes Muster herausgebildet. Sie scheinen die wesentliche Funktion einer freien und unabhängigen Presse in der Förderung der bürgerlichen, politischen und wirtschaftlich-sozialen Rechte in einer demokratischen Gesellschaft nicht zu verstehen oder zu wertschätzen. In einer durch die EU-Kommission durchgeführten öffentlichen Anhörung sprach sich die Mehrheit der Bürger_innen gegen Empfehlungen aus, Medienkompetenz in Schulen zu unterrichten und das Beurteilen der demokratischen Aufgabe der Presse in die nationalen Lehrpläne aufzunehmen (Europäische Kommission 2016). Und als eine Koalition aus NRO, Medien- und Berufsverbänden aus ganz Europa die Europäische Initiative für Medienpluralismus startete, um einer Europäischen Bürgerinitiative für eine EU-Richtlinie über Medienpluralismus Aufmerksamkeit zu verschaffen, wurden innerhalb des einjährigen Zeitrahmens statt der rechtlich erforderlichen einen Million Unterschriften aus mindestens sieben Mitgliedstaaten lediglich 200 000 Unterschriften gesammelt (European Media Initiative 2014). Selbst wenn man das Vertrauen in die nationale Presse untersucht, treten Widersprüche hervor. In einem Eurobarometer Spezial, das die EU-Kommission 2016 durchführte, bejahte die

¹⁰ Vgl. z. B. das Netzwerkdurchsetzungsgesetz (NetzDG), das im Oktober 2017 in Kraft trat (BBC News 2018).

Mehrzahl der Befragten, dass ihre jeweilige nationale Presse eine Bandbreite an Sichtweisen und Meinungen böte. Doch nur eine Minderheit der Befragten vertraute darauf, dass die Informationen, einschließlich jener der öffentlich-rechtlichen Anstalten, frei von politischem oder kommerziellem Druck seien. Die überwältigende Mehrheit wusste zwar nicht, welche Behörde in ihrem Land mit der Medienaufsicht betraut ist, doch nur eine Minderheit glaubte, dass diese unabhängig und ohne Regierungsdruck agiere. Zudem empfanden die meisten Befragten die sozialen Medien als die am wenigsten vertrauenswürdigen, gleichzeitig gaben die meisten Befragten – insbesondere die jüngsten – an, in sozialen Netzwerken und Blogs Debatten zu folgen und Artikel zu lesen (Europäische Kommission 2016).

Eine weitere erhebliche Herausforderung liegt in der Einschätzung, wie EU-Bürger_innen Medieninhalte tatsächlich wahrnehmen, analysieren und interpretieren, und auf dieser Basis überlegte Entscheidungen treffen. Eine jüngere Untersuchung des britischen Think-Tanks Demos zeigte, dass etwa ein Drittel junger Menschen offen zugibt, dass sie in einem Online-Kontext nicht zwischen Wahrheit und Lüge unterscheiden können, obgleich die sozialen Medien mittlerweile die größte Nachrichtenquelle dieser Bevölkerungsgruppe darstellen (Harrison-Evans/Krasodomski-Jones 2017). Vor Kurzem rief die Kommission zur Einreichung von Vorschlägen für ein EU-Pilotprojekt namens »Media Literacy for All« auf, dessen Ziel im Hinblick auf traditionelle wie soziale Medien darin besteht, »to test innovative actions aimed at increasing citizens' ability to think critically about content they receive« (Europäische Kommission 2017e). Doch auch die Expertengruppe für Medienkompetenz der EU-Kommission, im November 2016 vom Centre for Media Freedom and Pluralism einberufen, stimmte zu, dass ein absoluter Mangel an vergleichbaren Daten zur Medienversiertheit der EU-Bürger_innen herrsche (d. h. deren Fähigkeiten, Medieninhalte zu analysieren, interpretieren, produzieren und sich mit ihnen auseinanderzusetzen) (CMPF 2017).

Und schließlich verfügen zwei Drittel der EU-Staaten entweder über gar keine politische Strategie zu Medienkompetenz oder nur sehr wenige Initiativen zum Thema, sowohl im als auch außerhalb des Schulsystems (CMPF 2017).

2013 veröffentlichte die Kommission die Studie »Testing and refining criteria to assess media literacy levels in Europe«. Hierbei wurde ein Instrument eingesetzt, das die Medienkompetenz in einer Reihe unterschiedlicher Alters-, Bildungs- und Einkommensgruppen sowie für unterschiedliche Ausmaße an Zugänglichkeit und geografische Lagen bemaß (EAVI/Danish Technological Institute 2011). Aufgrund des bestehenden Datenmangels zu den individuellen Fähigkeiten zur Analyse und Interpretation von und Auseinandersetzung mit Medieninhalten sollte die EU-Kommission dieses Instrument nutzen oder aktualisieren, und gleichzeitig EU-weit Forschung zur Medienkompetenz der Bevölkerung fördern. Die Ergebnisse sollten in allen EU-Ländern veröffentlicht und durch die Expertengruppe für Medienkompetenz der EU-Kommission untersucht werden. So ließe sich ein effektives Verständnis der unterschiedlich hohen

Medienkompetenzen in der EU-Bevölkerung erreichen, was wiederum die Einführung wirksamer Ad-Hoc-Instrumente für eine größere Medienkompetenz antreiben würde.

Der Vorschlag einer überarbeiteten Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (AVMSD), die anhand von Minimalgrundsätzen und -bestimmungen nationale Gesetzgebungen in der EU zu allen audiovisuellen Medien und Medienaufsichtsbehörden harmonisiert, sollte die Mitgliedstaaten auch dazu verpflichten, in Schulen von klein auf Medienkompetenz zu fördern. Untersuchungen in einzelnen Staaten haben gezeigt, dass Unterricht in Medienkompetenz und kritischem Denken aktive Beteiligung, Verständnisvermögen und Fähigkeiten von Schüler_innen wie Lehrer_innen verbessern kann und widerstandsfähiger gegen Online-Manipulation, Radikalisierung und Desinformation macht (Reynolds/Scotts 2016).

Zudem sollte die überarbeitete AVMSD nationale Aufsichtsbehörden dazu verpflichten, EU-Instrumente für digitale Kompetenzen zu verwenden und zu verbreiten, etwa die Europäischen Referenzrahmen für digitale Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger (»DigComp«) und Lehrender (»DigCompEduc«), die von der EU-Kommission mit der Gemeinsamen Forschungsstelle entwickelt wurden (Europäische Kommission o. D.; EU-Kommission 2017f). Die Kommission sollte derweil in Betracht ziehen, diese Instrumente auch auf die Zielgruppe der Schüler_innen anzupassen.

6.3 SCHLUSSFOLGERUNGEN

Medienpluralismus und -freiheit ergänzen sich. In der Arbeitsweise gesunder Demokratien sind sie entscheidend, indem sie eine öffentliche Kontrolle ausüben und Foren für öffentliche Debatten bieten. Medienfreiheit ist essenziell für den Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung, d. h. des Rechts, ohne Beeinträchtigung durch staatliche Stellen Informationen zu empfangen als auch sie zu verbreiten. Ein freier Informations- und Ideenfluss setzt eine Bandbreite eigenständiger und unabhängiger Medienkanäle voraus, die unterschiedlichen Zielgruppen vielfältige Inhalte anbieten. Aus diesem Grund sollten die EU-Institutionen, wenn gleich die Verträge der EU keine explizite Kompetenz in der Regelung von Medienfreiheit und -pluralismus auf nationaler Ebene zusprechen, dort eingreifen, wo Bedrohungen von Medienfreiheit und -pluralismus wiederum das Recht der EU-Bürger_innen auf repräsentative Demokratie auf EU-Ebene bedrohen; nämlich immer dann, wenn ihr Recht beeinträchtigt wird, verlässliche Informationen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten und infolgedessen wohlüberlegte Entscheidungen zu treffen. Deshalb sollte die EU weiterhin anhand des Media Pluralism Monitor systematisch Bedrohungen von Medienpluralismus und -freiheit in den EU-Staaten aufzeichnen. Dieses Monitoring-Instrument sollte zudem Teil eines umfassenderen Monitorings werden, in dessen Rahmen für alle Mitgliedstaaten Bedrohungen der Demokratie ausgewertet würden. Darüber hinaus sollte die Europäische Kommission Mindestbestimmungen zur Harmonisierung jener Bereiche des Binnenmarktes

entwickeln, die sich auf Medienfreiheit und -pluralismus auswirken, etwa staatliche Medienfinanzierung, Medienbesitz und -konzentration und Verleumdung.

Die EU-Kommission sollte auch anerkennen, dass durch den Aufstieg neuer digitaler Technologien und die Beliebtheit von Social-Media-Plattformen Journalismus – im Sinne der Sammlung und Verbreitung von Nachrichten – von einem immer breiteren Spektrum an Akteuren betrieben wird, das neben professionellen Journalist_innen und Reporter_innen auch Vertreter_innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und Bewegungen der gesellschaftlichen Basis sowie normale Bürger_innen umfasst. Da hierdurch auch das Risiko weiterer Einbußen beim Qualitätsjournalismus gestiegen ist und die Verbreitung von Fake News erleichtert wurde, sollte die EU-Kommission diese Herausforderung dadurch angehen, dass sie Schulungsprojekte zu investigativem digitalem Journalismus fördert, die sich an diese neuen Akteure des sogenannten Bürgerjournalismus richten.

Zuletzt müssen die EU-Institutionen mehr unternehmen, um sicherzustellen, dass EU-Bürger_innen sich kritisch mit der Presse auseinandersetzen und verstehen, wie entscheidend eine freie und unabhängige Presse für die Stärkung ihrer bürgerlichen, politischen und wirtschaftlich-sozialen Rechte ist. Zu diesem Zweck sollte die Europäische Kommission EU-weit Forschung zu den vorhandenen Medienkompetenzen der EU-Bevölkerung finanzieren, um hierauf mit effektiven Ad-Hoc-Programmen zur Medienkompetenz in allen EU-Staaten reagieren zu können. Zu guter Letzt sollten die neuen Bestimmungen der EU-Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste die Mitgliedstaaten auch zur Stärkung der Medienkompetenz in Schulen ab den ersten Jahrgängen verpflichten. Unterricht in Medienkompetenz und kritischem Denken ist von großer Relevanz, um Resilienz gegen Online-Manipulation, Radikalisierung und Desinformation aufzubauen.

7

EUROPÄISCHE PARTEIEN IN DIE VERANTWORTUNG NEHMEN: VON EU-EBENE AUS AUF NATIONALE PARTEIEN EINWIRKEN

AUF EINEN BLICK

- Die EU-Institutionen können zwar keine Parteien auf Nationalebene regulieren oder sanktionieren, dies jedoch indirekt durch die Sanktionierung europäischer politischer Parteien (EuPP) erreichen. Hierzu sind jedoch größere Ressourcen vonnöten. Die neugegründete Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen sollte über ein Team verfügen, das ausschließlich das Verhalten von EuPP überwacht und bei Verstößen gegen die EU-Grundwerte Beweise sammelt.
- Die europäischen Parteien dürfen zwar ihre Mitgliedsparteien sanktionieren, sogar bis hin zur Aussetzung der Mitgliedschaft oder einem Ausschluss, jedoch werden diese Mittel aufgrund ihrer geringen Wirkung selten angewendet – auch weil die betreffende EuPP gleichzeitig einen Preis zahlen muss, indem sie eine Mitgliedspartei und somit Macht verliert.
- Die Macht der EuPP über ihre Mitgliedsparteien ist begrenzt, da Wahlen – einschließlich Europawahlen – auf nationaler Ebene stattfinden. Der Einfluss auf die Mitgliedsparteien würde jedoch wachsen, wenn die EuPP mit transnationalen Listen um Mandate konkurrieren und politische Macht verteilen dürften.
- Strafen wären wirksamer, wenn die EuPP enger mit ihren entsprechenden Fraktionen im Europäischen Parlament verknüpft würden. Die EuPP hätten wesentlich mehr Macht, wenn der Ausschluss aus einer europäischen Partei gleichbedeutend mit dem Ausschluss aus der zugehörigen Fraktion im Europäischen Parlament wäre, da die Zugehörigkeit zu einer der großen Fraktionen beim Zugang zu Ressourcen, wichtigen Funktionen und legislativen Positionen wesentlich ist.
- Die EuPP sollten Sanktionskriterien formalisieren und ihre Entscheidungsfindung objektiver und

unabhängiger von politischen Abwägungen gestalten. Die Nominierung ständiger Berichterstatter_innen würde Entscheidungen weiter untermauern und erforderliche Informationen aus erster Hand liefern.

Der Großteil der Untersuchungen zur Einhaltung der EU-Grundwerte nach Artikel 2 EUV – Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und die Achtung der Menschenrechte – konzentriert sich darauf, wie die EU-Institutionen anhand des EU-Primärrechts den Regierungen der Mitgliedstaaten Strafen auferlegen oder Anreize geben können.

Ebenso prüfenswert ist jedoch, inwieweit die europäische Ebene zum Schutz der EU-Grundwerte auf nationale Regierungsparteien einwirken könnte. Somit untersucht dieses Kapitel zuerst die Instrumente, die den europäischen Institutionen gegenüber den nationalen Parteien zur Verfügung stehen. Dann wird geprüft, inwieweit die EuPP ihre nationalen Mitgliedsparteien zur Rechenschaft ziehen können. Zu beiden Punkten werden Verbesserungsvorschläge gemacht.

7.1 DER EINFLUSS DER EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN

7.1.1 REGELUNGEN FÜR PARTEIEN AUF EUROPÄISCHER EBENE

Die EU verfügt über keine Kompetenz zur direkten Regulierung nationaler Parteien. Das nationale Parteiensystem ist Teil der durch Artikel 4.2 EUV gewährleisteten nationalen und verfassungsmäßigen Identität jedes Mitgliedstaats. Darüber hinaus sind laut des Direktwahlakts die Mitgliedstaaten verantwortlich für die Organisation von Europawahlen in ihrem Hoheitsgebiet und kontrollieren demnach auch die Bestimmung der Wahlteilnahmebedingungen. Die EU reguliert jedoch politische Parteien auf der europäischen Ebene, die sich größtenteils aus nationalen Mitgliedsparteien zusammensetzen. Durch Sanktionen

gegenüber den entsprechenden EuPP könnten die EU-Institutionen also indirekt auf nationale Parteien einwirken.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Nizza 2003 wurden politische Parteien auf europäischer Ebene zum ersten Mal als »wichtig[er] Faktor der Integration in der Union« rechtlich anerkannt (Artikel 191 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft). Der Vertrag schuf zudem eine Rechtsgrundlage für die Finanzierung und Führung der europäischen Parteien. Die EU-Grundrechtecharta, die im Dezember 2001 feierlich ausgerufen und mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 rechtsgültig wurde, enthält mit Artikel 12.2 eine ähnliche Bestimmung.

Durch Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 konnten EuPP erstmalig vom Unionshaushalt profitieren. 2007 wurde die Verordnung überarbeitet. 2014 wurde sie aufgehoben und durch Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 ersetzt, die am 1. Januar 2017 in Kraft trat und einen Rechtsstatus für EuPP auf europäischer Ebene schuf. Hier wird eine europäische politische Partei gemäß Artikel 2.3 dieser Verordnung definiert als »ein politisches Bündnis, das politische Ziele verfolgt und (...) bei der (...) Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen eingetragen ist«.

7.1.2 SANKTIONIERUNGSMECHANISMUS

Um die Eintragung als europäische Partei zu beantragen und demnach Anspruch auf Finanzierung durch den EU-Haushalt zu haben, müssen EuPP zum einen gewisse formelle Kriterien erfüllen, aber auch die Werte achten, auf denen sich die EU nach Artikel 2 EUV gründet (Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014: Artikel 3.c). Hierzu muss die Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen durch eine Aufforderung des Europäischen Parlaments, Rates oder der Kommission nachprüfen, ob eine Partei oder Stiftung mit den EU-Grundsätzen im Einklang steht. Da die Eintragung als EuPP Voraussetzung für den Erhalt von EU-Haushaltsmitteln ist, beendet eine Löschung der Eintragung auch die Fördermittel.

Die Verfahrenshürden für die Löschung einer EuPP aus dem Register sind hoch, da ein solcher Schritt die nach Artikel 12 der EU-Grundrechtecharta gewährleistete Vereinigungsfreiheit berührt. Artikel 10.3 der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 legt fest, dass dieser Schritt nur bei schwerwiegenden Verstößen gegen die Grundwerte erfolgen darf. Darüber hinaus umfasst das Verfahren eine Reihe von Schutzvorrichtungen. Erstens muss die Behörde den Ausschuss unabhängiger Persönlichkeiten um eine Stellungnahme ersuchen. Zweitens können das Europäische Parlament und der Rat in einer gemeinsamen Entscheidung Einwände gegen die Löschung einer EuPP aus dem Register erheben. Drittens kann die betreffende Partei vor dem Europäischen Gerichtshof klagen.

Bislang wurden EuPP keine Sanktionen für Verstöße gegen die Grundsätze der EU auferlegt. Unter der vorherigen Verordnung 2004/2003 war 2016 ein Verfahren gegen die rechtsextreme Allianz für Frieden und Freiheit

(APF) eingeleitet worden, die sich aus kleinen rechts-extremen Parteien zusammensetzt, darunter die NPD. Gemäß den damaligen Vorschriften musste mindestens ein Viertel der Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP), die mindestens drei EP-Fraktionen vertraten, beim Europäischen Parlament eine Abstimmung beantragen, ob eine EuPP gegen die Grundwerte der EU verstoßen habe. Da die Abgeordneten jedoch keine ausreichenden konkreten Beweise erbringen konnten, dass die APF entgegen der EU-Grundwerte gehandelt hatte, blieb das Verfahren bereits im zuständigen Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) stecken.

7.1.3 NEUE ENTWICKLUNGEN UND VERBESSERUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR DEN SANKTIONIERUNGSMECHANISMUS

Der Fall der APF zeigte, dass der Sanktionierungsmechanismus der alten Verordnung 2004/2003 schlecht konzipiert war. Die letztendliche Entscheidung, ob eine EuPP aufgrund von Verstößen gegen die Grundsätze der EU sanktioniert werden sollte, lag beim Europäischen Parlament, einer durch und durch politischen Institution ohne die Kapazitäten oder Expertise, um Beweismittel gegen eine EuPP zu sammeln und nachzuprüfen. Dazu kam, dass diesbezügliche Entscheidungen des Europäischen Parlaments immer aufgrund politischer Voreingenommenheit kritisiert werden konnten, da schließlich politische Gegner_innen über Strafmaßnahmen entschieden.

Es bleibt abzusehen, ob sich die neue Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 als praktikabler erweisen wird. Zumindest wurden schon bedeutende Verbesserungen vorgenommen. Wenngleich das Europäische Parlament eine gewisse Rolle im Sanktionierungsverfahren beibehält, liegt die letztendliche Entscheidung über eine Löschung aus dem Register nun bei der neu gegründeten, unabhängigen Behörde. Nichtsdestotrotz bleibt offen, ob diese – da sie aus kaum einer Handvoll von EU-Beamten_innen mit einer Vielzahl an Aufgaben besteht – über ausreichende Kapazitäten verfügt, um Beweise gegen eine potenziell gegen die EU-Grundsätze verstoßende EuPP zu sammeln.

Als wie effizient sich das System herausstellt, hängt nun mehr von praktischen als von rechtlichen Fragen ab. Konkret heißt das, dass es ein dediziertes Team von Beauftragten geben muss, um das Verhalten der EuPP und ihrer Mitgliedsparteien zu überprüfen. Da die Behörde für europäische politische Parteien nur durch Aufforderung des Rates, der Kommission oder des Europäischen Parlaments aktiv werden kann, könnte jede dieser Institutionen eine Einheit schaffen, um Daten über mögliche Verstöße von EuPP gegen die EU-Grundsätze zu sammeln, die auch vor dem Gerichtshof verwertbar wären. Aus den oben erläuterten Gründen wäre es jedoch sinnvoller, diese Einheit im Rahmen der Behörde selbst zu schaffen und nicht auf Armeslänge der Mitgesetzgeber oder der Europäischen Kommission, die sich ohnehin inmitten einer Umgestaltung von unpolitischer Verwaltung hin zu einer politischen und regierungsähnlichen Institution befindet.

Des Weiteren muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass EuPP nur für schwerwiegende und systematische Verstöße gegen die Grundsätze der EU belangt werden dürfen. Eine einzelne problematische nationale Partei innerhalb einer europäischen Partei würde voraussichtlich nicht ausreichen, um die Kriterien zu erfüllen. Die EU-Institutionen dürfen eine EuPP somit nur dann sanktionieren, wenn alle oder zumindest ein Großteil von deren Mitgliedsparteien entgegen der Grundsätze der EU handeln; es können keine einzelnen nationalen Parteien sanktioniert werden.

7.2 DER POTENZIELLE EINFLUSS EUROPÄISCHER POLITISCHER PARTEIEN

7.2.1 DIE EUPP: NOCH KEINE ECHTEN PARTEIEN

Politische Parteien erfüllen in repräsentativen Demokratien eine Schlüsselrolle. Als Transmissionsriemen zwischen Bevölkerung einerseits und Legislative und Exekutive andererseits bündeln sie die Interessen von Teilen der Gesellschaft und entwickeln sie zu politischen Handlungsoptionen. Sie schaffen auch politische Führungskräfte und tragen, indem sie das politische Bewusstsein der Bevölkerung schärfen, Mitverantwortung für die öffentliche Bildung.

Obwohl Rechtsstatus und Finanzierung der europäischen politischen Parteien (EuPP) mittlerweile etwas aufgewertet wurden, sind diese noch immer nicht dazu befähigt, die Funktionen echter Parteien auszuüben. Sie sollten also vielmehr als Dachorganisationen denn als politische Parteien im herkömmlichen Sinn bezeichnet werden. In der Vorbereitung zwischenstaatlicher Treffen nehmen EuPP eine wichtige Rolle ein. So koordinieren beispielsweise die Vertreter_innen nationaler Regierungen mancher EuPP vor Treffen des Europäischen Rates ihre Positionen bei Treffen der Parteispitzen. Da jedoch Europawahlen noch immer auf nationaler Ebene durchgeführt werden, einschließlich nationaler Wahlgesetze, Wahllisten und vorwiegend auf den Einzelstaat ausgerichteter Kampagnen, dürfen EuPP nicht um Mandate konkurrieren und sind somit nicht in der Lage, ihre Rekrutierungsfunktion wahrzunehmen oder Macht auf ihre Mitglieder zu verteilen.

Seit 1998 hat das Europäische Parlament mehrere Versuche unternommen, den Direktwahlakt von 1976 dahingehend zu ändern, dass ein europaweiter Wahlbezirk eingeführt würde. Hierdurch könnten EuPP sogenannte transnationale Listen aufstellen und so direkt für einen Anteil der Sitze im Europäischen Parlament antreten. Doch bislang konnten sich die Regierungen der Mitgliedsländer auf keine solche Erneuerung einigen. Die jüngste Initiative vom 11. November 2015, der Leinen-Hübner-Entwurf einer Entschließung zur Reform des europäischen Wahlrechts, erhielt nicht die notwendige einstimmige Unterstützung der Mitgliedstaaten, um gemäß Artikel 223.1 AEUV das Wahlrecht zu ändern (Europäisches Parlament 2015a).

Ein wichtiger Schritt in der Entwicklung der EuPP war die Spitzenkandidateninitiative vor den Europawahlen 2014. Zum ersten Mal nominierten alle größeren EuPP Spitzenkandidat_innen für die Rolle des Präsidenten der Europäischen

Kommission und verbanden so die Europawahlen mit der Auswahl der Spitze der europäischen Exekutive. Nach einem zwischeninstitutionellen Kräftemessen zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament wurde der Kandidat der erfolgreichsten EuPP, Jean-Claude Juncker von der EVP, Präsident der Kommission. Die EuPP stärkten auf diese Weise ihre Rolle auch ohne Gesetzesänderungen. Doch wenngleich diese Neuerung eine gewisse Transnationalisierung von Wahlkampagnen mit sich brachte, ist sie kein Ersatz für den Wettbewerb um parlamentarische Mandate anhand transnationaler Listen.

7.2.2 DIE EUROPÄISCHEN POLITISCHEN PARTEIEN – MACHT SCHLÄGT WERTE?

Zumindest die dediziert proeuropäischen EuPP, wie die Europäische Volkspartei (EVP) und die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE), benennen die Grundsätze der EU klar als ihre Gründungswerte und machen deren Befolgung somit zur Mitgliedschaftsbedingung. Gemäß Artikel 3 ihrer Satzung arbeitet die EVP dafür, »auf der Grundlage eines gemeinsamen Programms (...) für eine freie und pluralistische Demokratie und (...) für die Achtung der Menschenrechte, der Grundfreiheiten und des Rechtsstaates zu wirken« (Europäische Volkspartei 2015). Ebenso erklärt Artikel 3.1 der SPE-Satzung als Ziel der Partei: »to pursue international aims in respect of the principles on which the European Union is based, namely principles of freedom, equality, solidarity, democracy, respect of Human Rights and Fundamental Freedoms, and respect for the Rule of Law« (Sozialdemokratische Partei Europas 2015). Nichtsdestotrotz zählen zu den Mitgliedern beider europäischen Parteienfamilien nationale Parteien, die für ihr Auftreten in ihren jeweiligen nationalen Regierungen kritisiert worden sind. Am stärksten tritt hier die Fidesz hervor, Mehrheitspartei in Ungarns Regierung und EVP-Mitglied, sowie die SMER, Regierungspartei der Slowakei und SPE-Mitglied. Trotz anhaltender Bemühungen konnten die EuPP bislang keinen ausreichenden Druck ausüben, um die innenpolitischen Entscheidungen ihrer Mitgliedsparteien oder deren nationalistischen Diskurs zu ändern.

Durch regelmäßigen Dialog und informelle Kontakte haben die EVP und SPE zwar einen gewissen Einfluss auf ihre Mitgliedsparteien mit Regierungsbeteiligung, doch scheint dieser nur sehr begrenzt zu sein. So haben in der Vergangenheit EuPP-Maßnahmen unabhängig vom Ausmaß einer Eskalation zu keinen größeren Änderungen innenpolitischer Entscheidungen oder der Positionierung nationaler Parteien geführt. Weder »weiche« Einflussnahme noch die Drohung oder sogar Umsetzung von Sanktionen konnten genügend Druck ausüben. 2006 wurde die SMER sogar zeitweilig von der SPE ausgeschlossen, nachdem sie eine Regierungskoalition mit der rechtsextremen Slowakischen Nationalpartei (SNS) eingegangen war. Die SPE verstand dies als Verletzung ihrer Werte und ihres Berliner Kongressbeschlusses aus dem Jahr 2001, dass »all PES parties (...) [shall] refrain from any form of political alliance or co-operation at all levels with any political party which incites

or attempts to stir up racial or ethnic prejudices and racial hatred« (SPE 2001). Im Februar 2008 hob der SPE-Vorsitz die Suspendierung der SPE wieder auf: »the government policy has proved fully social democratic and SNS Leader Jan Slota together with Robert Fico recently signed a letter underlining both parties respect for the rights of all minorities in Slovakia and for all fundamental values we share« (SPE 2008). Der SPE-Kongress ratifizierte diesen Beschluss im Dezember 2009, wodurch die SMER Vollmitglied der SPE wurde (SPE 2009). Tatsächlich aber gab es vonseiten der SNS keine erkennbare Einstellungsänderung, nachdem die beiden Parteivorsitzenden den Brief unterzeichnet hatten. Doch der SPE mangelte es in der Slowakei an einem Alternativpartner, was für ihren Gesinnungswandel am ausschlaggebendsten gewesen sein mag.

Die Gründe für die relative Machtlosigkeit der EuPP liegen in einer politischen Kosten-Nutzen-Rechnung. Um die politischen Kosten zu vermeiden, die mit einer Isolation auf EU-Ebene (in Brüssel wie in Straßburg) verbunden sind, präsentieren sich nationale politische Führungskräfte gerne als Proeuropäer_innen, die die Werte der EU und ihrer Parteienfamilien teilen und alles tun, um diesen nachzukommen. Diese Stellungnahmen sind jedoch durchweg allgemein gefasst und führen in der tatsächlichen Gesetzgebung und Politik höchstens zu kleineren Änderungen. In dieser Sichtweise überwiegen die Kosten, von der mutmaßlich besten Strategie zum Machterhalt auf nationaler Ebene abzuweichen bei Weitem die potenziellen Kosten von Strafmaßnahmen durch die jeweilige europäische Partei.

Vor diesem Hintergrund befinden sich die EuPP in einer schwierigen Situation. Wie der zeitweilige Ausschluss der SMER aus der SPE 2006 zeigte, ist es unwahrscheinlich, dass Sanktionen die Lage in den Mitgliedstaaten verbessern oder zu einer politischen Richtungsänderung führen. Zudem bringt eine Suspendierung Kosten für die EuPP mit sich, da diese eine Mitgliedspartei und somit Einfluss und Macht verliert. So stehen die EuPP der Entscheidung gegenüber, ihr geringes Maß an Einfluss und Macht über ihre Mitgliedsparteien zu verlieren, ohne gleichzeitig viel dadurch zu bewirken. Unter dem Gesichtspunkt einer Kosten-Nutzen-Rechnung ist eine Suspendierung nur sinnvoll, wenn der Schaden, den eine europäische Partei durch eine problematische Mitgliedspartei nimmt, die Kosten überwiegt, die dieser durch den Verlust eines Partners aufgrund von Suspendierung oder Ausschluss entstehen.

7.2.3 EMPFEHLUNGEN: WIE EUROPÄISCHE POLITISCHE PARTEIEN GRÖßEREN EINFLUSS AUF IHRE MITGLIEDSPARTEIEN AUSÜBEN KÖNNTEN

Sanktionierungsmechanismen würden durch eine Weiterentwicklung der europäischen Parteien erfolgreicher werden. Ein bedeutender Schritt hierbei wäre, dass EuPP sich mit eigenen transnationalen Listen direkt um EP-Mandate bewerben dürften. Die Gestaltungsmacht der EuPP wäre bedeutend größer, wenn sie auf diese Weise Kandidat_innen für Mandate nominieren oder Kandidat_innen einer Mitgliedspartei

von der Nominierung ausschließen dürften, da eine Suspendierung so spürbare Kosten mit sich bringen würde.

Nationale Parteien, die die Grundwerte der EU infrage stellen, müssten hierfür einen höheren Preis zahlen, wenn die EuPP enger mit den dazugehörigen Fraktionen im Europäischen Parlament verknüpft würden. Im institutionellen Rahmen der EU gab es Fraktionen lange bevor der Vertrag von Nizza und die Grundrechtecharta transnationale politische Parteien als politische Akteure mit eigenem Verfassungsauftrag auf den Plan riefen. Fraktionen im Europäischen Parlament können, müssen sich aber nicht einer EuPP anschließen, genauso umgekehrt. Unter unterschiedlichen Regelwerken und Haushaltslinien können beide aus eigenem Recht bestehen und aus dem Haushalt des Europäischen Parlaments finanziert werden.

MdEP einer nationalen Mitgliedspartei einer EuPP sind automatisch auch Mitglieder der dazugehörigen EP-Fraktion (vgl. EVP-Fraktion 2013: Artikel 3.1, S&D-Fraktion 2014: Regel 2.1). Wenn jedoch eine Mitgliedspartei zeitweise aus ihrer EuPP ausgeschlossen wird, werden die MdEP der sanktionierten Partei nicht auch automatisch aus der zugehörigen Fraktion ausgeschlossen. So blieben während der SPE-Suspendierung der SMER von 2006 bis 2008 die MdEP der SMER Mitglieder der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D), die SPE-Fraktion im Europäischen Parlament. Wenn die Suspendierung aus einer EuPP gleichbedeutend mit der Suspendierung aus der zugehörigen Fraktion wäre, erhielten die EuPP erheblich mehr Macht, da die Zugehörigkeit zu einer der großen Fraktionen Voraussetzung für den Zugang zu Ressourcen, wichtigen Funktionen und legislativen Positionen ist.

Außerdem könnten EuPP untersuchen, inwiefern sich ein Sanktionsverfahren durch eine Statutenänderung formalisieren ließe, insbesondere bezüglich Suspendierung oder Ausschluss einer Mitgliedspartei. Derzeit verfügen die EVP und SPE über keine klaren Richtlinien oder Kriterien, die erfüllt sein müssten, um eine Sanktion zu rechtfertigen, oder die festlegen, wann eine Sanktion unvermeidlich würde. Bei der Sanktionierung sind Entscheidungsgremien und Machtverteilung dieselben wie in der politischen Entscheidungsfindung. Weder müssen die Entscheidungsgremien ihre Beschlüsse rechtfertigen, noch bestehen Mittel zur Anfechtung der Beschlüsse. Durch klare Kriterien sowie ein internes Schiedsgericht zum rechtlichen Einspruch würden die Verfahren noch einmal objektiver. Gleichzeitig würde so Kritik abgefangen, dass sich europäische Parteien gegenüber den EU-vertragswidrigen nationalen Parteien in ihrer Mitgliedschaft inkonsistent zeigten.

Die Nominierung ständiger Berichterstatter_innen zur Überwachung der Entwicklungen in einer Mitgliedspartei mit Regierungsbeteiligung wäre ein weiterer Schritt. Diese Personen sollten nicht nur den internen Gremien der EuPP Bericht erstatten, sondern ihre Feststellungen zudem veröffentlichen. Beschlüsse über Sanktionen würden hierdurch eine längere Bewertungsphase durchlaufen und auf Informationen aus erster Hand gründen, wodurch sie untermauert würden. Durch die Veröffentlichung ließe sich zusätzlicher öffentlicher Druck aufbauen.

Einstweilen müssen EuPP sich »weicherer« Einflussmöglichkeiten bedienen, insbesondere im Rahmen von Parteikonferenzen und der intergouvernementalen Zusammenkünfte der Parteispitzen vor Treffen des Europäischen Rates. Diese Treffen, bei denen die europäischen Parteienfamilien ihre politischen Positionen koordinieren, haben sich immer stärker institutionalisiert und sind mittlerweile zu wichtigen Foren geworden, auch um innerparteiliche Meinungsverschiedenheiten zu klären (van Hecke 2013: 71). Allerdings verfügen die Treffen der Parteispitzen über keine formelle Entscheidungsgewalt, wodurch ihr Erfolg und Einfluss größtenteils von der Teilnahme wichtiger Mitglieder abhängen, insbesondere den Vertreter_innen größerer und mächtigerer Mitgliedsparteien. EuPP sollten somit alles in ihrer Macht stehende unternehmen, um die Zusammenkünfte der Premierminister_innen, Oppositionsführer_innen und Kommissar_innen ihrer Parteienfamilie für die Teilnehmenden möglichst wertvoll zu machen. Gruppendruck und gute Argumente können dann zu Ergebnissen führen, auch wenn diese aufgrund der Vertraulichkeit dieser Treffen nicht direkt messbar wären.

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
APF	Allianz für Frieden und Freiheit (Alliance For Peace And Freedom)
AVMSD	Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste (Audiovisual Media Services Directive)
CEF	Connecting Europe Facility
CEPEJ	Europäische Kommission für die Wirksamkeit der Justiz (Commission for the Evaluation of the Efficiency of Justice)
CMPF	Centre for Media Pluralism and Media Freedom
DigComp	Europäischer Referenzrahmen für digitale Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger (Digital Competence Framework for Citizens)
DigCompEduc	Europäischer Rahmen für die digitale Kompetenz Lehrender (Digital Competence Framework for Educators)
EAVI	European Association for Viewers' Interests
EED	European Endowment for Democracy
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIDHR	Europäisches Instrument für Demokratie und Menschenrechte (European Instrument for Democracy and Human Rights)
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EMFF	Europäischer Meeres- und Fischereifonds
ENNHRI	Europäisches Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen (European Network of National Human Rights Institutions)
EP	Europäisches Parlament
EPRS	Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (European Parliament Research Service)
ERGA	Gruppe europäischer Regierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste (European Regulators Group for Audiovisual Media Services)
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESIF	Europäische Struktur- und Investitionsfonds
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuPP	Europäische politische Partei
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EVI	European Values Instrument
EVP	Europäische Volkspartei
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FRA	Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (European Union Agency for Fundamental Rights)
HCLU	Hungarian Civil Liberties Union
HLG	Hochrangige Expertengruppe zu Medienfreiheit und -pluralismus (High Level Group on Media Freedom and Pluralism)
ISP	Internetdiensteanbieter (Internet Service Provider)
LIBE	Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (Civil Liberties, Justice and Home Affairs Committee)
MAVISE	Datenbank über Fernsehunternehmen und Sender in der Europäischen Union
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MFR	Mehrjähriger Finanzrahmen
MSI-JOQ	Committee of Experts on Quality Journalism in the Digital Age
NGO	Nichtregierungsorganisation
S&D	Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
UHK	Ungarisches Helsinki-Komitee

Literatur

Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (2018): Challenges Facing Civil Society Organisations Working on Human Rights in the EU; <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/challenges-facing-civil-society-orgs-human-rights-eu> (aufgerufen am 23.2.2018).

BBC News (2018): Germany Starts Enforcing Hate Speech Law (1.1.2018); <http://www.bbc.co.uk/news/technology-42510868> (aufgerufen am 26.2.2018).

Benezic, Dollores (2017): Rumäniens Regierung knebelt Gruppen der Zivilgesellschaft; <https://www.liberties.eu/de/news/politische-kampagne-gegen-ngo-in-rumaenien/13649> (aufgerufen am 3.4.2018).

Blauberger, Michael (2016): Europäischer Schutz gegen nationale Demokratiedefizite?, in: *Leviathan* 44: 280ff.

Von Bogdandy, Armin; Kottmann, Matthias; Antpöhler, Carlino; Dickschen, Johanna; Hentrei, Simon; Smrkolj, Maja (2012): Reverse Solange – Protecting the Essence of Fundamental Rights Against EU Member States, in: *Common Market Law Review* 49, 489ff.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2017): Gemeinsame Stellungnahme der Bundesregierung und der Länder zur Kohäsionspolitik der EU nach 2020; <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/S-T/stellungnahme-bund-laneder-kohaesionspolitik.pdf> (aufgerufen am 3.4.2018).

Butler, Israel (2017): Bedrohung der partizipativen Demokratie: Wachsende Einschränkungen der Freiheit von NGOS in der EU; <https://www.liberties.eu/de/news/bedrohung-der-partizipative-demokratie-eine-zusammenfassung/12755> (aufgerufen am 3.4.2018).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2013): Legal Analysis of the EU Instruments to Foster Media Pluralism and Media Freedom, in: *European Union Competencies in Respect of Media Pluralism and Media Freedom, Policy Report, January 2013*; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/CMPPFPolicyReport2013.pdf> (aufgerufen am 7.11.2017).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2016): Media Pluralism Monitor 2016 – Results; <http://cmpf.eu.europa.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/> (aufgerufen am 7.11.2017).

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2017): Annexe II. Conclusions from the Workshop with Media Literacy Experts in Florence, in: *Monitoring Media Pluralism in Europe: Application of the Media Pluralism Monitor 2016 in the European Union, Montenegro and Turkey, 2017 Policy Report*.

Civil Society Europe (2016): Civil Society Paper on Budgetary Control of Funding NGOs from the EU Budget; <https://civilsocietyeuropedoteu.files.wordpress.com/2016/11/civilsocietypaperbudgetarycontrolngofunding.pdf> (aufgerufen am 22.2.2018).

Closa, Carlos (2016): Reinforcing EU Monitoring of the Rule of Law. Normative Arguments, Institutional Proposals and the Procedural Limits, in: Carlos Closa/Dimitry Kochenov (Hrsg.): *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*. Cambridge, Cambridge University Press: 15ff.

Democracy Reporting International; The Carter Center (2012): Overview of State Obligations Relevant to Democratic Governance and Democratic Elections; http://aceproject.org/ero-en/misc/overview-of-state-obligations-relevant-to/at_download/file (aufgerufen am 27.2.2018).

Democracy Reporting International (2013): Proposals for New Tools to Protect EU Values: An Overview, Briefing Paper 43, November 2013; http://democracy-reporting.org/newdri/wp-content/uploads/2016/03/dri-bp-guiding-principles-for-new-tools-to-protect-eu-values-2013-11-11-3_rms.pdf (aufgerufen am 27.2.2018).

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland Januar 2015–Juli 2016; http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Menschenrechtsbericht_2016/Menschenrechtsbericht_2016.pdf (aufgerufen am 3.4.2018).

European Endowment for Democracy (o. D.): Statute of the European Endowment for Democracy; <https://www.democracyendowment.eu/about-eed/> (aufgerufen am 23.2.2018).

Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 5. Februar 1963, Van Gend und Loos gegen Niederländische Finanzverwaltung, Rechtssache 26/62.

EuGH (1989): Dritte Kammer, Urteil vom 13. Juli 1989, Hubert Wachauf gegen Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, Rechtssache 5/88.

EuGH (1990): Urteil vom 19. Juni 1990, The Queen gegen Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd u. a., Rechtssache C-213/89.

EuGH (1991): Urteil vom 18. Juni 1991, Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE und Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou gegen Dimotiki Etairia Piroforissis und Sotirios Kouvelas und Nicolaos Avdellas u. a., Rechtssache C-260/89.

EuGH (1991): Urteil vom 25. Juli 1991, Theresa Emmott gegen Minister for Social Welfare and Attorney General, Rechtssache C-208/90.

EuGH (1991): Urteil vom 19. November 1991, Andrea Francovich und Danila Bonifaci u. a. gegen Italienische Republik, verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90.

EuGH (2002): Urteil vom 25. Juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores gegen Rat der Europäischen Union, Rechtssache C-50/00 P.

EuGH (2007): Große Kammer, Urteil vom 13. März 2007, Unibet (London) Ltd, Unibet International Ltd gegen Justizminister, Rechtssache C-432/05.

EuGH (2007): 12. September 2007, Rechtssache C-380/05, Centro Europa 7 Srl gegen Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni und Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni, Schlussanträge des Generalanwalts M. Poiares Maduro.

EuGH (2008): Vierte Kammer, Urteil vom 31. Januar 2008, Centro Europa 7 Srl gegen Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni und Direzione Generale Autorizzazioni e Concessioni Ministero delle Comunicazioni, Rechtssache C-380/05.

EuGH (2009): Dritte Kammer, Urteil vom 29. Oktober 2009, Virginie Pontin gegen T-Comalux SA, Rechtssache C-63/08.

EuGH (2013): Große Kammer, Urteil vom 3. Oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami u. a. gegen Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Rechtssache C-583/11.

EuGH (2016): Große Kammer, Urteil vom 5. April 2016, verbundene Rechtssachen Pál Aranyosi (C-404/15) und Robert Căldăraru (C-659/15 PPU).

EuGH (2018): Große Kammer, Urteil vom 27. Februar 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Rechtssache C-64/16.

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Große Kammer (2009): Urteil vom 17. September 2009, Manole u. a. gegen Moldawien, Nr. 13936/02; <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%7D%3A%7B%22001-94075%7D%7D> (aufgerufen am 15.2.2018).

Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Große Kammer (2012): Urteil vom 7. Juni 2012, Centro Europa 7 gegen Italien, Nr. 38433/09; <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnum%7D%3A%7B%22909275%7D%7D%22itemid%7D%3A%7B%22001-111399%7D%7D> (aufgerufen am 15.2.2018).

Europäische Kommission (2000): Geschäftsordnung der Kommission [K(2000) 3614] (8.12.2000) L308/26.

Europäische Kommission (2013): Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2010/13/EU zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste im Hinblick auf sich verändernde Marktgegebenheiten, COM(2016) 287 final, Brüssel, 25.5.2016; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/DE/1-2016-287-DE-F1-1.PDF> (aufgerufen am 3.4.2018).

Europäische Kommission (2014): Instrument for Pre-Access Assistance (IPA II), Multi-Country Indicative Strategy Paper (2014–2020).

Europäische Kommission (2015): Europäische Struktur- und Investitionsfonds 2014–2020: Offizielle Texte und Kommentare.

Europäische Kommission (2015a): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, Jahresbericht 2014 über die finanzielle Unterstützung des Erweiterungsprozesses, COM(2015) 548 final, Brüssel, 30.10.2015.

- Europäische Kommission** (2015b): Annex 1 of the Commission Implementing Decision on the adoption of the Multiannual Action Programme 2016 and 2017 for the European Instrument for Democracy and Human Rights; available at: https://ec.europa.eu/europeaid/multi-annual-action-programme-years-2016-and-2017-european-instrument-democracy-and-human-rights_en (aufgerufen am 6. April 2018).
- Europäische Kommission** (2016): Media Pluralism and Democracy – Special Eurobarometer 452; <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/public-opinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2119> (aufgerufen am 7.11.2017).
- Europäische Kommission** (2016a): Verhaltenskodex für die Bekämpfung illegaler Hassreden im Internet; http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300 (aufgerufen am 26.2.2018).
- Europäische Kommission** (2017): Fahrplan für eine enger vereinte, stärkere und demokratischere Union; https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/roadmap-soteu-factsheet_de.pdf (aufgerufen am 3.4.2018).
- Europäische Kommission** (2017a): EU-Justizbarometer 2017, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 10.4.2017; <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/DE/COM-2017-167-F1-DE-MAIN-PART-1.PDF> (aufgerufen am 3.4.2018).
- Europäische Kommission** (2017b): Follow up to the European Parliament Resolution on with Recommendations to the Commission on the Establishment of an EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights, Adopted by the Commission on 17 January 2017; https://www.google.de/url?sa=t&rc=t&u=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewj15-ticTZAhWN26QKHSS-NcC4QFggoMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2Ffoeil-mobile%2Fspdoc.do%3F%3D27630%26%3D0%26%3Den&usq=AOvVaw1KLPz_qyvpBUSFZZiMU_r (aufgerufen am 27.2.2018).
- Europäische Kommission** (2017c): Reflexionspapier über die Zukunft der EU-Finzenzen, COM (2017) 358, Brüssel, 28.6.2017.
- Europäische Kommission** (2017d): External Evaluation of the European Instrument for Democracy and Human Rights (2014–mid 2017), Final Report, Volume 1 – Main Report; https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eidhr-evaluation-final-report-volume-1-main-report_0.pdf (aufgerufen am 22.2.2018).
- Europäische Kommission** (2017e): Call for Proposals for Pilot Project on Media Literacy for All; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/call-proposals-pilot-project-media-literacy-all> (aufgerufen am 7.11.2017).
- Europäische Kommission** (2017f): Digital Competence Framework for Educators (DigCompEdu); <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcompedu> (aufgerufen am 7.11.2017).
- Europäische Kommission** (2018): Commission Appoints Members of the High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-appoints-members-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation> (aufgerufen am 2.2.2018).
- Europäische Kommission** (o. D.): European Digital Competence Framework for Citizens (DigComp); <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1315&langId=en> (aufgerufen am 7.11.2017).
- Europäisches Netzwerk der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen** (2016): ENNHRI Statement in Support of Poland's Commissioner for Human Rights; http://www.ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_of_support_for_poland.28.10.16.pdf (aufgerufen am 22.2.2018).
- Europäisches Parlament** (2010): Financing of Non-Governmental Organisations (NGO) from the EU Budget, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department D Budgetary Affairs; [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/411285/IPOL-JOIN_ET\(2010\)411285_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2010/411285/IPOL-JOIN_ET(2010)411285_EN.pdf) (aufgerufen am 23.2.2018).
- Europäisches Parlament** (2013): Entschließung vom 21. Mai 2013 zur EU-Charta: Normensetzung für die Freiheit der Medien in der Europäischen Union (2011/2246(INI)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0203+0+DOC+XML+V0//DE> (aufgerufen am 3.4.2018).
- Europäisches Parlament** (2014): EU Financing for NGOs in the Area of Home Affairs, Security and Migration, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department D Budgetary Affairs, Study for the LIBE Committee; [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/490685/IPOL-JOIN_ET\(2014\)490685_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/490685/IPOL-JOIN_ET(2014)490685_EN.pdf) (aufgerufen am 23.2.2018).
- Europäisches Parlament** (2015): Entschließung vom 9. Juli 2015 zu dem neuen Ansatz der EU in Bezug auf die Menschenrechte und Demokratie – Bewertung der Maßnahmen des Europäischen Fonds für Demokratie (EFD) seit seiner Einrichtung (2014/2231(INI)).
- Europäisches Parlament** (2015a): Entschließung vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union, 27.10.2017 (2015/2035(INL)).
- Europäisches Parlament** (2016): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. Oktober 2016 mit Empfehlungen an die Kommission zur Einrichtung eines EU-Mechanismus für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Grundrechte (2015/2254(INL)); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0409+0+DOC+XML+V0//DE> (aufgerufen am 3.4.2018).
- Europäisches Parlament** (2016a): A Comparative Analysis of Media Freedom in the EU Member States, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Study for the LIBE Committee; [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU\(2016\)571376_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571376/IPOL_STU(2016)571376_EN.pdf) (aufgerufen am 7.11.2017).
- Europäisches Parlament** (2000): Charta der Grundrechte; http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf (aufgerufen am 3.4.2018).
- Europäische Union** (2007): Vertrag über die Europäische Union.
- Europäische Union** (2007a): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
- Europäische Volkspartei** (2015): Satzung und Geschäftsordnung, verabschiedet vom EVP-Kongress am 21. Oktober 2015 in Madrid (Spanien), und genehmigt vom EVP-Vorstand am 2. Juni 2015 in Oslo (Norwegen); https://www.epp.eu/files/uploads/2015/09/EPP-Statute_DE.pdf (aufgerufen am 3.4.2018).
- Europarat** (2017): Committee of Experts on Quality Journalism in the Digital Age (MSI-JOQ); <https://www.coe.int/en/web/freedom-expression/msi-joq> (aufgerufen am 2.2.2018).
- European Association for Viewers Interests; Danish Technological Institute** (2011): Testing and Refining Criteria to Assess Media Literacy Levels in Europe – Final Report, Commissioned by the European Commission; <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4cbb53b5-689c-4996-b36b-e920df63cd40/language-en> (aufgerufen am 7.11.2017).
- European Media Initiative** (2014): Media Initiative for Media Pluralism; <https://mediainitiative.eu/200-000-times-thank-you-for-your-support> (aufgerufen am 7.11.2017).
- EWR/Norway Grants** (2014): Mid-term Evaluation of NGO Programmes under EEA Grants 2009–2014, Evaluation Report 1/2015; <http://www.ngonorway.org/images/OutOftheBoxPart1MAINREPORT-3.pdf> (aufgerufen am 22.2.2018).
- EWR/Norway Grants** (o. D.): Manual for Fund Operators of the Active Citizens Fund, EEA & Norwegian Financial Mechanisms 2014–2021; <https://eeagrants.org/Media/Files/ToR-Civil-Society/Annex-E-Manual-for-Fund-Operators-of-the-Active-Citizens-Fund/Annex-E-Manual-for-the-Fund-Operators-of-the-Active-Citizens-Fund> (aufgerufen am 2.2.2018).
- Fraktion der Europäischen Volkspartei des Europäischen Parlaments** (2013): Geschäftsordnung, Oktober 2013; <https://www.eppgroup.eu/sites/default/files/download/rules-of-procedure/de.pdf> (aufgerufen am 3.4.2018).
- Französisches Ministerium für Europa und Auswärtige Angelegenheiten** (2018): Participation de Nathalie Loiseau à la conférence sur le prochain Cadre financier pluriannuel organisée par la Commission européenne, 8.1.2018; <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etran-gere-de-la-france/europe/evenements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/actualites-europeennes/article/participation-de-nathalie-loiseau-a-la-conference-sur-le-prochain-cadre> (aufgerufen am 15.2.2018).
- Harrison-Evans, Peter; Krasodowski-Jones, Alex** (2017): The Moral Web; <https://www.demos.co.uk/project/the-moral-web> (aufgerufen am 20.11.2017).
- Van Hecke, Steven; Johansson, Karl Magnus** (2013): Summitry of Political Parties at European Level: The Case of the PES Leaders' Conference, in: Ernst Stetter/Karl Duffek/Ania Skrzypek (Hrsg.): *In the Name of Political Union – Europarties on the Rise, Foundation for European Progressive Studies*, 62ff.

High Level Group on Media Freedom and Pluralism (2013): A Free and Pluralistic Media to Sustain European Democracy; http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/hlg/hlg_final_report.pdf (aufgerufen am 7.11.2017).

Human European Consultancy (2005): Evaluations EIDHR, Fight Against Racism, Xenophobia and Discrimination; https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/study-evaluation-fighting-racism-xenophobia-discrimination-200510_en_1.pdf (aufgerufen am 23.2.2018).

Ungarisches Helsinki-Komitee; Hungarian Civil Liberties Union (2018): Operation Starve and Strangle: How the Government Uses the Law to Repress Hungary's Civic Spirit; https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/OPERATION-STARVE-AND-STRANGLE-01022018.pdf?utm_source=Liberties+Master+Database&utm_campaign=c3f9f2bf4e-Mailchimp_MEP_ShinkingSpaceLetter_180201&utm_medium=email&utm_term=0_ab8e70d29b-c3f9f2bf4e-226587677&mc_cid=c3f9f2bf4e&mc_eid=3ad72707a2 (aufgerufen am 22.2.2018).

Muguruza, Cristina et al. (2014): Report Mapping Legal and Policy Instruments of the EU for Human Rights and Democracy Support; <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/308635> (aufgerufen am 23.2.2018).

Norwegisches Außenministerium (2016): Regulation on the Implementation of the Norwegian Financial Mechanism 2014–2021 Adopted by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs Pursuant to Article 10.5 of the Agreement Between the Kingdom of Norway and the European Union on a Norwegian Financial Mechanism for the Period 2014–2021 on 23 September 2016.

Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament (S&D) (2014): Geschäftsordnung, verabschiedet am 15.10.2014 (aufgerufen am 7.3.2018).

Rat der Europäischen Union (2009): Ensuring Protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders, No. 16332/2/0.

Rat der Europäischen Union (2010): Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung eines Übereinkommens zwischen der Europäischen Union, Island, Liechtenstein und Norwegen über einen EWR-Finanzierungsmechanismus für den Zeitraum 2009–2014, eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und Norwegen über einen norwegischen Finanzierungsmechanismus für den Zeitraum 2009–2014, eines Zusatzprotokolls zum Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Island mit Sonderbestimmungen für die Einfuhr bestimmter Fische und Fischereierzeugnisse in die Europäische Union für den Zeitraum 2009–2014 und eines Zusatzprotokolls zum Abkommen zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und Norwegen mit Sonderbestimmungen für die Einfuhr bestimmter Fische und Fischereierzeugnisse in die Europäische Union für den Zeitraum 2009–2014 (2010/674/EU) [9.11.2010] L291/1.

Rat der Europäischen Union (2011): Declaration on the Establishment of a European Endowment for Democracy, No. 18764/11.

Rat der Europäischen Union (2014): Conclusions of the Council of the EU and the Member States meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law, No. 17014/14.

Regierung Italiens (2017): Multiannual Financial Framework: A Strategic Tool for Meeting the Goals of the European Union; www.ricercainternazionale.miur.it/italian_vision_document.pdf (aufgerufen am 3.2.2018).

Reynolds, Louis; Scott, Ralph (2016): Digital Citizens: Countering Extremism Online; <https://www.demos.co.uk/wp-content/uploads/2016/12/Digital-Citizenship-web-1.pdf> (aufgerufen am 20.11.2017).

Šelih, Jasna; Bond, Ian; Dolan, Carl (2017): Can EU Funds Promote the Rule of Law in Europe?; <http://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2017/can-eu-funds-promote-rule-law-europe> (aufgerufen am 6.3.2018).

Sozialdemokratische Partei Europas (2001): »For a modern, pluralist and tolerant Europe«, declaration adopted by the 5th PES Congress on 7/8.05.2001 in Berlin, Annex 3 of the PES Statutes, adopted by the 10th PES Congress on 12 June 2015; available at: https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PES-Documents/FINAL_amended_PES_Statutes_EN_clean.pdf_64645215.pdf (aufgerufen am 8. März 2018).

Sozialdemokratische Partei Europas (2006): Resolution Adopted by the PES Presidency, Brussels, 12.10.2006; https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PES-Documents/PES_resolution_on_SMER_EN.pdf_26590205.pdf (aufgerufen am 11.3.2018).

Sozialdemokratische Partei Europas (2008): PES Newsletter No. 25 – March 2008; http://d3n8a8pro7vvhmx.cloudfront.net/partyofeuropeansocialists/pages/747/attachments/original/1395858486/PES_Newsletter_n25_March2008_EN_0.pdf?1395858486 (aufgerufen am 11.03.2018).

Sozialdemokratische Partei Europas (2009): Decisions on Membership, 8th PES-Congress, Prague, 7./8.12.2009; https://www.pes.eu/export/sites/default/galleries/Documents-gallery/Old-documents/Applications_for_membership_adopted.pdf_2063069299.pdf (aufgerufen am 11.3.2018).

Sozialdemokratische Partei Europas (2015): Statutes, adopted by the 10th PES Congress on 12 June 2015; available at: https://www.pes.eu/export/sites/default/Downloads/PESDocuments/FINAL_amended_PES_Statutes_EN_clean.pdf_64645215.pdf (aufgerufen am 7. März 2018).

Staatspräsident der Französischen Republik (2017): Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, 26.9.2017; <http://www.elysee.fr/declarations/article/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique/> (aufgerufen am 2.3.2018).

Vandor, Peter; Traxler, Nicole; Millner, Reinhard; Meyer, Michael (2017): Civil Society in Central and Eastern Europe: Challenges and Opportunities; http://www.erstestiftung.org/cms/wp-content/uploads/2017/08/civil_society_studie_issuu_e1.pdf (aufgerufen am 22.2.2018).

Venedig-Kommission (2002): Revidierte Satzung der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht; http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_01_Statute&lang=DE (aufgerufen am 4.4.2018).

Vereinte Nationen (2005): Resolution »Stärkung der Rolle regionaler, subregionaler und sonstiger Organisationen und Abmachungen bei der Förderung und Festigung der Demokratie«, am 20. Dezember 2004 von der Generalversammlung verabschiedet, A/RES/59/201, 23.3.2005; <http://www.un.org/Depts/german/gv-59/band1/ar59201.pdf> (aufgerufen am 4.4.2018).

Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung (15.11.2003) L 297/1.

Verordnung (EG) Nr. 168/2007 des Rates vom 15. Februar 2007 zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (22.2.2007) L53/1.

Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates (20.12.2013) L347/320.

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020 (20.12.2013) L347/884.

Verordnung (EU) Nr. 1381/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms »Rechte, Gleichstellung und Unionsbürgerschaft« für den Zeitraum 2014 bis 2020 (28.12.2013) L354/62.

Verordnung (EU) Nr. 1382/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 zur Einrichtung des Programms »Justiz« für den Zeitraum 2014 bis 2020 (28.12.2013) L354/73.

Verordnung (EU) Nr. 231/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Instruments für Heranführungshilfe (IPA II) (15.3.2014) L77/11.

Verordnung (EU) Nr. 235/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Schaffung eines Finanzierungsinstruments für weltweite Demokratie und Menschenrechte (15.3.2014) L77/85.

Verordnung (EU) Nr. 236/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2014 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften und Verfahren für die Anwendung der Instrumente der Union für die Finanzierung des auswärtigen Handelns (15.3.2014) L77/95.

Verordnung (EU) Nr. 390/2014 des Rates vom 14. April 2014 über das Programm »Europa für Bürgerinnen und Bürger« für den Zeitraum 2014–2020 (17.4.2014) L115/3.

Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (4.11.2014) L 317/1.

Weiler, Joseph H. H. (1986): Eurocracy and Distrust: Some Questions Concerning the Role of the European Court of Justice in the Protection of Fundamental Human Rights Within the Legal Order of the European Communities, in: *Washington Law Review* (1986), 1103ff.

Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments (2016): An EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Freedoms, European Added Value Assessment Accompanying the Legislative Initiative Report; [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA\(2016\)579328](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_IDA(2016)579328) (aufgerufen am 27.2.2018).

MITGLIEDER DER EXPERTENGRUPPE ZUR DEMOKRATIESICHERUNG IN EU-STAA TEN

Péter Balázs	Direktor, Center for European Neighborhood Studies, Central European University; ungarischer Außenminister a. D.; EU-Kommissar a. D.
Michael Blauburger	Assoziierter Professor, Salzburg Centre of European Union Studies, Universität Salzburg
Alexandra Brzezinski	Bis 10/2017 politische Beraterin von Michael Roth, Staatsminister für Europa im Auswärtigen Amt
Israel Butler	Head of Advocacy, Civil Liberties Union for Europe
Herta Däubler-Gmelin	Bundesministerin der Justiz a. D.; Kuratoriumsmitglied Mehr Demokratie e.V. und Democracy Reporting International
Frithjof Ehm	Bis 2017 Referent in der Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung der Europäischen Kommission
Francesca Fanucci	Fellow, Center for Media, Data and Society, Central European University
Sophie Gaston	Stellvertretende Direktorin und Leiterin Internationale Forschung, Demos, London
Linus Glanzelius	Politischer Berater von Ann Linde, schwedische EU- und Handelsministerin
Ettore Greco	Executive Vice President, Istituto Affari Internazionali, Rom
Sophie Heine	Research Associate, Centre for International Studies, Oxford University
Matthias Jobelius	Leiter des Referats Mittel- und Osteuropa, Friedrich-Ebert-Stiftung
Barbara Lippert	Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)
Miguel Poiares Maduro	Direktor, School of Transnational Governance, Europäisches Hochschulinstitut; Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof a. D.; portugiesischer Minister für Regionalentwicklung a. D.
Michael Meyer-Resende	Geschäftsführer, Democracy Reporting International
Paul Nemitz	Hauptberater in der Generaldirektion Justiz und Verbraucher der Europäischen Kommission
Juliane Schulte	Projektkoordinatorin; Referentin Referat Mittel- und Osteuropa, Friedrich-Ebert-Stiftung
Sławomir Sierakowski	Gründer und Chefredakteur der Zeitschrift Krytyka Polityczna; Direktor des Institute for Advanced Study, Warschau
Ania Skrzypek	Senior Research Fellow, Foundation for European Progressive Studies (FEPS)
Maciej Taborowski	Assistenzprofessor am Lehrstuhl für Europarecht an der Juristischen Fakultät, Universität Warschau
Wouter van Ballegooij	Politischer Analyst beim Wissenschaftlichen Dienst des Europäischen Parlaments
Nicola Verola	Kabinettschef des italienischen Staatssekretärs für europäische Angelegenheiten, Sandro Gozi

Impressum

© 2018

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeber: Referat Mittel- und Osteuropa
Hiroshimastraße 28, 10785 Berlin, Deutschland
<http://www.fes.de/international/moe>
Bestellungen/Kontakt: info.moe@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Organisationen, für die die Autor_innen arbeiten.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3 96250-112-9

Titelmotiv: REUTERS / RUSSELL CHEYNE – stock.adobe.com
Gestaltung: www.stetzer.net
Realisierung/Satz: pertext, Berlin
Druck: www.bub-bonn.de

April 2018



